

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях»

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы административного законодательства отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "к" ч. 1 ст. 72). По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. ч. 2 и 5 ст. 76).

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ).

На основании ст. 1.3.1 КоАП РФ субъектам Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях предоставлено право устанавливать путем принятия соответствующих законов административную ответственность **за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.**

Следовательно, законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их

применения; 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; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

К ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится: установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации; определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, в Законе города Севастополя «Об административных правонарушениях» должны быть нормы, устанавливающие административную ответственность, санкции (наказания в виде штрафов и их размеры) за нарушения **нормативно-правовых актов города Севастополя.**

Анализ практики организации работы ряда субъектов РФ показал, что такими нормативно-правовыми актами могут быть:

- Закон «О благоустройстве»;
- Правила благоустройства;
- Правила содержания территорий города;
- Правила содержания зеленых насаждений;
- Правила организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- Правила содержания мест захоронения;

- Правила и требования к содержанию внешних поверхностей зданий, строений, сооружений в городе и размещаемых на них конструкций и оборудования;
- Порядок размещения памятных и мемориальных досок на внешних поверхностях зданий, строений, сооружений, а также их содержания;
- Порядок проведения работ, связанных с изменением внешних поверхностей зданий, строений, сооружений, по перечню, утвержденному Правительством города (в том числе облицовка фасада, создание и изменение входных групп, создание и остекление навесов, устройство террас);
- Порядок размещения и установки на территории города объектов, не являющихся объектами капитального строительства, а также перечень видов некапитальных объектов, которые могут размещаться на территории города в границах земельных участков, находящихся в собственности города, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничен;
- Порядок размещения и содержания информационных конструкций в городе;
- Порядок размещения, содержания и демонтажа сезонных (летних) кафе в городе, а также требования к сезонным (летним) кафе, их обустройству и эксплуатации и т.п.

В соответствии со статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации вышеуказанные правила и порядки регламентируют вопросы в сфере благоустройства и содержания территории города Севастополя, которые не относятся к перечню вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно данные вопросы находятся в ведении субъекта Российской Федерации и соответствующих органов местного самоуправления.

Таким образом, обязательные нормы, правила и требования, которые являются основанием для образования фактических составов правонарушений, должны быть изложены в ряде нормативно-правовых актов города Севастополя, устанавливающие различные правила и порядки в сфере благоустройства.

Соответственно, структура и содержание предлагаемых статей должны быть соотнесены с набором установленных в городе Севастополе правил по благоустройству.

Предлагаемая редакция норм статей 5-5.11 не противоречит законодательству Российской Федерации и не дублирует его. Указанные в ней правила и порядки регламентируют вопросы, находящиеся в компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поэтому установление административной ответственности за их нарушение относится к ведению субъекта Российской Федерации – города федерального значения Севастополя.

В соответствии с ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся в том числе:

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (подпункт 5);

- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (подпункт 24);

- утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа (подпункт 25).

Таким образом, если нормативным актом города и (или) муниципальным правовым актом будут установлены определенные требования (правила) к состоянию и содержанию объектов, не связанные со строительными правилами, строительными и эксплуатационными нормативами, нормами противопожарной безопасности и т.п., или определен порядок (правила) организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, или определен порядок (правила) проведения снегоочистки и обработки противогололедными материалами опасных участков автодороги, внутридворовых проездов, тротуаров, прибордюрной полосы, или порядок формирования снежного вала на участках дороги, оборудованных транспортными ограждениями, (например, будет установлено требование об определенных цвете фасада или ограждения, размере или форме объекта, о порядке удаления с крыши многоквартирного жилого дома ледяных образований (сосулек) и снега и т.п.), то данные требования не будут регулироваться федеральными нормами.

Следовательно, установленная законом города Севастополя норма будет предусматривать ответственность за нарушение требований, установленных только нормативными актами города и (или) муниципальными правовыми актами в сфере обеспечения чистоты и порядка, благоустройства. Так, в Москве

существуют «Правила и требования к содержанию внешних поверхностей зданий, строений, сооружений в городе и размещаемых на них конструкций и оборудования», что не будет противоречить федеральному законодательству и не будет его дублировать.

В данной редакции статей 5-5.11 Закона устанавливается ответственность за несоблюдение нормативно-правовых актов субъекта РФ города федерального значения Севастополя, а именно Правил благоустройства города. В свою очередь, региональные правила, порядки и требования также не должны противоречить федеральным нормам или дублировать их (Например - САНПИНам, ГОСТам и др.).

Законность и правомочность правового регулирования указанных общественных отношений аналогичными нормами в других субъектах РФ подтверждается судебной правоприменительной практикой, в том числе и Верховного Суда РФ:

- *Постановление Верховного Суда РФ от 15.12.2014 по делу N 309-АД14-6134, А71-2933/2014*
- *Постановление Верховного Суда РФ от 12.12.2014 N 309-АД14-7034 по делу N А71-3388/2014*
- *Постановление Верховного Суда РФ от 29.09.2014 по делу N 308-АД14-839, А53-28769/2013*
- *Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 03.03.2010 по делу N А31-5625/2009*
- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2014 по делу N А43-3478/2014*
- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30.07.2014 по делу N А43-5534/2014*
- *Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 04.09.2014 по делу N А31-2678/2014*
- *Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 29.11.2011 по делу N А70-6920/2011*
- *Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2013 по делу N А65-22444/2012*
- *Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2013 по делу N А56-60288/2012*
- *Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.05.2011 по делу N А66-1411/2011*
- *Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.07.2014 N 15АП-10032/2014 по делу N А53-5959/2014*
- *Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.08.2014 по делу N А43-2776/2014*
- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2014 по делу N А43-6050/2014*

- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30.07.2014 по делу N А43-6048/2014*
- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.07.2014 по делу N А43-4196/2014*
- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2014 по делу N А43-9108/2014 и др.*
- *Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.03.2014 по делу N А12-25608/2013*
- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 12.05.2014 по делу N А43-23407/2013*
- *Постановление Нижегородского областного суда от 15.05.2014 N 7п-221/2014*
- *Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2014 по делу N А43-28308/2013*

В соответствии с Положением об Управлении контроля городского хозяйства города Севастополя, утвержденным Постановлением Правительства Севастополя от 17 марта 2015 года № 186 -ПП, вышеуказанное управление является исполнительным органом государственной власти города Севастополя, уполномоченным на осуществление специальных функций по контролю в сфере обеспечения соблюдения правил благоустройства, надлежащего содержания земельных участков, мест производства земляных, ремонтных, строительных и иных видов работ, строений и иных объектов на территории города Севастополя.

Таким образом Правительством Севастополя специально создан орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля в сфере обеспечения чистоты, порядка и благоустройства города Севастополя, деятельность которого должна быть направлена на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение правонарушений в рассматриваемой сфере.

Текущий контроль осуществляется Управлением контроля городского хозяйства города Севастополя путем проведения плановых и внеплановых проверок, ежедневных и тематических мониторингов (осуществления систематического наблюдения) соблюдения и исполнения **правил благоустройства** города Севастополя, по результатам проведения которых, в случае выявления нарушений виновное лицо должно быть привлечено к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством города Севастополя.

В широком смысле запрет в праве - это то, за нарушение чего определено наказание. Источником правового регулирования наказаний в административном праве в настоящее время является Кодекс об административных правонарушениях и Законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, предусмотренные указанными нормативными актами санкции, и являются административными наказаниями за совершение административных правонарушений.

Следовательно, противоправные деяния, за которые ни Кодексом, ни законом субъекта не предусмотрены наказания, фактически не являются административным правонарушением и на них не распространяется административный запрет.

Отсутствие в Законе субъекта норм, предусматривающих ответственность за нарушение правил благоустройства и других правил, устанавливаемых субъектом, безусловно, является правовым пробелом, способствующим распространению безнаказанности правонарушителей в части совершения указанных в предлагаемой редакции нормы закона деяний, а орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в лице Управления контроля городского хозяйства города Севастополя оказывается лишенным основного инструмента осуществления возложенных на него функций – возможности привлечения к административной ответственности за нарушение норм (правил, порядков и требований), установленных нормативно-правовыми актами города Севастополя и органов местного самоуправления.

Задачей органов власти города Севастополя является создание условий, при которых возможно максимально открыто добиться соблюдения установленных правил, т.е. четко установить пределы ответственности, создать правовые механизмы обеспечения выполнения и соблюдения правил, что приведет к наведению и поддержанию чистоты в городе.

Кроме того, для обеспечения реального действия механизма административной ответственности необходимо, чтобы неблагоприятные последствия совершенного административного правонарушения (в случае его обнаружения и доказывания), значительно превышали бы благоприятные последствия, которые может получить нарушитель от своей противоправной деятельности. В действующей редакции статьи 5 Закона города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130 – ЗС «Об административных правонарушениях» этот принцип не соблюдается. Такая редакция нормы нарушает общеправовые принципы законности, справедливости и соразмерности ответственности, а в некоторых случаях, необоснованно низкий размер санкций не выполняет профилактическую функцию понуждения к соблюдению правил, порядков и требований, установленных нормативными правовыми актами города Севастополя и органов местного самоуправления.

С целью создания условий надлежащей профилактики административных правонарушений в сфере благоустройства, гуманного понуждения к соблюдению установленных правил, порядков и требований, неизбежного и своевременного устранения последствий административных правонарушений с наименьшими неблагоприятными последствиями для субъектов административной ответственности, целесообразно рассмотреть статьи 5-5.11 в предложенной редакции, которые содержат более подробное описание правонарушений и предусматривают за них соразмерные наказания.

Предложенная редакция статей 5-5.11 создает правовые механизмы реализации дополнительных полномочий, направленных на своевременное, оперативное приведение подконтрольного хозяйства в необходимое состояние

и, кроме того, направлена на соблюдение гуманности и справедливости для физических и юридических лиц, субъектов ответственности. Данные изменения и сегодня и в будущем позволят управлению контроля городского хозяйства Правительства Севастополя действенно и в полной мере исполнять возложенные на него функции и исполнять задачи в соответствии с утвержденным Положением.

Изменения в статьи 12 и 14 Закона позволят Управлению контроля городского хозяйства города Севастополя в полной мере осуществлять функции государственного контроля в сфере обеспечения чистоты, порядка и благоустройства города Севастополя, а не заниматься рассмотрением административных материалов из других сфер деятельности, как то по ст. 4 Нарушение чистоты и порядка граждан, по ст. 9 Незаконное получение прибыли с использованием животных и по ст. 10 Нарушение запрета на продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков, на что у Управления нет надлежащих ресурсов.

Законопроектом регулируются вопросы установления административной ответственности за нарушения в сфере административных правонарушений в соответствии с предметом ведения города Севастополя.

Данный проект закона не затрагивает вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, на данном основании он не подлежит оценке регулирующего воздействия.

Кроме сказанного, проектом закона урегулируются вопросы административной ответственности за несанкционированную торговлю, а также за нарушения в сфере обеспечения тишины и покоя граждан.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Принятие данного Закона не потребует дополнительных расходов средств бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

Законов города Севастополя, указов Губернатора города Севастополя, Постановлений Правительства Севастополя, Постановлений Законодательного Собрания города Севастополя, имеющих нормативный характер, подлежащих признанию утратившими силу или изменению в связи с принятием данного закона. Постановления Законодательного Собрания, Постановления Правительства Севастополя, принятие которых необходимо в связи с принятием закона.

Принятие настоящего закона не потребует внесения изменений в законы города Севастополя, указы Губернатора города Севастополя, постановления

Правительства Севастополя, постановления Законодательного Собрания города Севастополя, имеющих нормативный характер.

Депутат
Законодательного Собрания
города Севастополя

И.Г. Журавлев