



ПРОКУРАТУРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРАТУРА
ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

✓ Законодательное Собрание города
Севастополя

Правительство Севастополя

ул. Павличенко, 1, г. Севастополь, 299011

25 06.2016 № 22/1-14-2016 /ИД 2846
03-15/1107 от 10.06.2016
На № _____

Прокуратурой города рассмотрен проект Закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» (рег. № 19/318 от 09.06.2016).

Заключение прилагается.

Приложение: на 6 л.

Первый заместитель
прокурора города

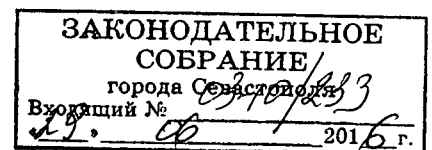
государственный советник
юстиции 3 класса

В.Н. Агапов

С.Б. Неудахин, тел. 53-01-86

АГ № 011323

Прокуратура города Севастополя
№22/1-14-2016/Ид2846-16



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект Закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» (рег. № 19/318 от 09.06.2016)

«25» июня 2016 г.

г. Севастополь

Проект Закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» (далее – законопроект) предусматривает установление административной ответственности за совершение правонарушений в сфере охраны окружающей среды.

В силу ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и пп. 24.1, пп. 39 п. 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» к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Из приведенных положений следует, что федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности в систему законодательства об административных правонарушениях, одновременно установил объемы и пределы нормотворческих полномочий региональных органов власти в данной сфере правоотношений. Субъекты Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

В противном случае был бы нарушен гарантированный Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 19) принцип равенства всех перед законом, означающий, в частности, что любое административное правонарушение должно быть четко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия).

С учетом данной правовой позиции в Российской Федерации на уровне Верховного Суда Российской Федерации сложилась устойчивая практика признания недействующими норм региональных законов об административной

ответственности в связи с превышением компетенции со стороны органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Прокуратура города в актах прокурорского реагирования, заключениях на проекты нормативных правовых актов и других документах неоднократно обращала внимание на содержание вышеуказанных требований и необходимость их соблюдения.

В упрощенном виде алгоритм оценки законности региональных норм об административной ответственности можно представить в следующем виде:

1. Необходимо выяснить первоначальный источник нормативного предписания, неисполнение которого образует состав административного правонарушения.

Если какое-либо правило поведения (даже в общем виде) предусмотрено нормативными правовыми актами федерального уровня, то установление административной ответственности за его неисполнение возможно только в КоАП РФ.

Если правило поведения установлено органом государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках его нормотворческой компетенции и при этом в данной сфере отсутствует федеральное регулирование, то неисполнение данного правила может быть признано административным правонарушением в региональном законе.

2. Региональная норма об административной ответственности в обязательном порядке должна содержать описание конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения. Это необходимо для исключения совпадения признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ.

В соответствии с законопроектом предлагается дополнить Закон города Севастополя от 17.04.2015 № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» статьей 9.1, предусматривающей ответственность за нарушение правил содержания и разведения диких животных, которые находятся в состоянии неволи или в полувольных условиях.

Данная норма не отвечает требованиям формальной определенности, не содержит описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения и в этой связи противоречит федеральному законодательству.

В качестве примеров признания аналогичных норм недействующими можно привести апелляционные определения Верховного Суда Российской Федерации от 03.02.2016 № 86-АПГ15-7 (по закону Владимирской области), от 03.02.2016 № 47-АПГ15-31 (по закону Оренбургской области), от 09.12.2015 № 44-АПГ15-21 (по закону Пермского края) и т.д.

Юридическая конструкция предлагаемой ст. 9.1 предоставляет административный простор в правоприменительной практике, а также

позволяет по усмотрению государственных органов и их должностных лиц ставить вопрос о привлечении к административной ответственности.

Изложенное свидетельствует о наличии в проекте коррупционного фактора (широта дискреционных полномочий), предусмотренного пп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Кроме того, предлагаемая законопроектом ст. 9.1 устанавливает административную ответственность в сфере, где имеется федеральное регулирование, и в этой связи не соответствует первому из указанных выше критериев.

Правительством Севастополя издано постановление от 10.12.2014 № 557 «Об утверждении Правил содержания и разведения диких животных, которые находятся в состоянии неволи или в полувольных условиях на территории города Севастополя», однако предусмотренные им меры правового регулирования по своей юридической природе являются санитарно-эпидемиологическими, ветеринарными и иными мерами, направленными на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, обусловленных воздействием на человека биологических факторов среды обитания (возбудителей инфекционных заболеваний) и возможностью передачи болезни от животного к здоровому человеку, и, таким образом, урегулированными федеральным законодательством, а именно: Законом Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации. СанПиН 3.2.1333-03», введенными в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30.05.2003 № 105; санитарно-эпидемиологическими правилами СП 3.1.7.2627-10 «Профилактика бешенства среди людей», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 06.05.2010 № 54; санитарно-эпидемиологическими правилами СП 3.1.7.2835-11 «Профилактика лептоспирозной инфекции у людей», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26.11.2011 № 6 и т.д. Во всяком случае, общие требования, предъявляемые к содержанию, кормлению, водопоею животных, их перевозке или перегону, находят отражение в Законе Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии».

Следует отметить, что в вышеуказанных нормативных актах отсутствует оговорка, что они применяются только в отношении домашних животных (используется формулировка «животные»). Таким образом, если гражданин или организация являются собственником дикого животного, содержат его в неволе

или полувольных условиях, они обязаны обеспечивать соблюдение соответствующих ветеринарных и санитарных правил.

Согласно статье 23 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» должностные лица и граждане, виновные в нарушении ветеринарного законодательства Российской Федерации, несут административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время в КоАП РФ имеются специальные нормы (статьи 6.3, 6.4, 7.17, 8.26, 8.39, 10.6), по которым возможна квалификация административного правонарушения, связанного с нарушением правил содержания животных.

Следует отметить, что вышеуказанные обстоятельства послужили основанием для признания недействующей нормы Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» (определение Верховного Суда РФ от 07.10.2015 № 46-АПГ15-39).

Законопроектом также предлагается дополнить Закон города Севастополя от 17.04.2015 № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» статьей 9.2, устанавливающей административную ответственность за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу города Севастополя, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добыча, хранение, перевозка, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Полномочия субъектов Российской Федерации на ведение собственной Красной книги предусмотрены в целом ряде федеральных законов: Лесном кодексе Российской Федерации, федеральных законах от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Этими же актами установлен и универсальный запрет на уничтожение животных и растений, включенных в Красные книги субъектов Российской Федерации.

Однако в окончательном виде соответствующие запретительные нормы формируются субъектами Российской Федерации посредством принятия решений о включении животных и растений в региональную Красную книгу, что позволяет ставить вопрос об установлении административной ответственности за причиняемый им ущерб в законах субъектов, поскольку ст. 8.35 КоАП РФ применяется только в отношении Красной книги Российской Федерации.

Федерации. Отрицательная судебная практика в отношении такого рода региональных норм прокуратурой города не выявлена.

В этой связи, прокуратура не имеет возражений в отношении следующей части формулировки объективной стороны в предлагаемой ст. 9.2: «уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу города Севастополя, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

Однако диспозиция ст. 9.2 в обязательном порядке должна быть дополнена оговоркой «и не занесенных в Красную книгу Российской Федерации». Это обусловлено тем, что согласно п. 3 Положения о Красной книге города Севастополя и порядке ее ведения, утвержденного постановлением Правительства Севастополя от 05.11.2015 № 1029-ПП, объекты животного и растительного мира, занесенные в Красную книгу Российской Федерации и обитающие (произрастающие) на территории города Севастополя, заносятся в Красную книгу города Севастополя. Указанная оговорка необходима для исключения совпадения предметов регулирования предлагаемой законопроектом ст. 9.2 и ст. 8.35 КоАП РФ, отсутствие такой оговорки являлось основанием для оспаривания аналогичных региональных норм (определение Саратовского областного суда от 02.09.2013).

Вторая часть формулировки ст. 9.2, предлагаемой законопроектом «добыча, хранение, перевозка, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка», по мнению прокуратуры города, не может быть принята.

Данная норма формулировка воспроизводит часть ст. 8.35 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами.

Вместе с тем в силу существенных различий между полномочиями федерального законодателя и законодателя субъекта Российской Федерации подобное заимствование не обосновано.

Необходимо учитывать, что указанная формулировка в ст. 8.35 КоАП РФ фактически вводит ограничения на оборот охраняемых животных и растений, их продуктов, частей либо дериватов. Соответствующие запреты четко установлены отраслевыми федеральными законами, вопросы функционирования соответствующей разрешительной системы на федеральном уровне подробно урегулированы.

Однако субъекты Российской Федерации в отличие от федерального законодателя, не вправе вводить самостоятельные ограничения на оборот товаров, работ и услуг.

Вполне возможна ситуация, при которой животные и растения, включенные в Красную книгу города Севастополя, на территории других субъектов Российской Федерации будут относиться к категории общераспространенных. Установление ограничений на оборот этих животных и растений в городе Севастополе приведет к установлению барьеров для перемещения товаров внутри Российской Федерации, что противоречит ст. 74 Конституции Российской Федерации.

В нарушение ст. 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 13 Закона города Севастополя от 29.09.2015 № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» представленный законопроект, затрагивающий вопросы осуществления предпринимательской деятельности, не прошел процедуру оценки регулирующего воздействия.

С учетом изложенного, законопроект противоречит федеральному законодательству, содержит коррупциогенный фактор и подлежит доработке.

Первый заместитель
прокурора города Севастополя

государственный советник
юстиции 3 класса



В.Н. Агапов

