



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ

Аппарат Законодательного Собрания

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел. (423) 264-23-40, факс (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru, www.zspk.gov.ru

20.09.2022 № 02-09/14

На № _____ от _____

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по
региональной политике,
законности и международному
сотрудничеству

Текиеву Д.А.

О результатах мониторинга
правоприменения

Уважаемый Джамбулат Абдулхалимович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ "Об административных правонарушениях в Приморском крае" (в части применения главы 7 "Административные правонарушения в области благоустройства").

Приложение: на 10 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Закон Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ "Об административных правонарушениях в Приморском крае" (в части применения главы 7 "Административные правонарушения в области благоустройства")

1. Законодательство, регулирующее отношения в области установления административной ответственности

В соответствии с пунктом "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. 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 (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Основным федеральным нормативным правовым актом в области законодательства об административных правонарушениях является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В соответствии со статьей 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится в том числе 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.

В целях реализации предоставленных Приморскому краю как субъекту Российской Федерации полномочий принят Закон Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ "Об административных правонарушениях в Приморском крае" (далее - Закон Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае").

Главой 7 указанного Закона Приморского края установлена ответственность за следующие административные правонарушения в области благоустройства:

нарушение норм и правил содержания зданий, ограждений, сооружений, водоемов и элементов оборудования объектов благоустройства (статья 7.1 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

нарушение правил содержания и эксплуатации устройств наружного освещения (статья 7.2 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

повреждение покрытия и обустройства пешеходных виадуков и подземных переходов (статья 7.3 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

непринятие мер по установке на фасадах зданий и жилых домов номерных знаков и названий улиц (статья 7.4 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

непринятие мер по очистке крыш от снега и льда (статья 7.14 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

невосстановление благоустройства (статья 7.16 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

организация размещения афиш, объявлений и их размещение в неустановленных местах (статья 7.17 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

нарушения в сфере содержания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов (статья 7.17¹ Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

самовольное нанесение надписей, рисунков и графических изображений (граффити) на здания, строения, сооружения (статья 7.17² Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

нарушение правил содержания систем водоснабжения, канализации, теплоснабжения (статья 7.22 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

размещение нестационарных торговых объектов с нарушением схемы размещения нестационарных торговых (статья 7.23 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

организация несанкционированной свалки отходов (статья 7.24 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

сброс или сжигание мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест (статья 7.25 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

нарушение порядка накопления твердых коммунальных отходов (статья 7.26 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае");

нарушение порядка пользования платными парковками общего пользования (статья 7.27 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае").

Кроме этого, статьей 7.21 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" установлена административная ответственность за нарушение иных норм и правил в сфере благоустройства, установленных муниципальными нормативными правовыми актами.

Анализ главы 7 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" показал, что нормы статей 7.1, 7.2, 7.17¹, 7.21, 7.23, 7.26, 7.27 имеют бланкетный характер и применяются с учетом норм правовых актов Приморского края, муниципальных

нормативных правовых актов, нарушение которых и образует объективную сторону соответствующего административного правонарушения.

В то же время в статьях 7.3, 7.4, 7.14, 7.16, 7.17, 7.17², 7.22, 7.25 указанного Закона Приморского края установлены конкретные противоправные действия (бездействия), а также нормы, предусматривающие административную ответственность за их нарушение.

В вопросе установления административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства среди субъектов Российской Федерации нет единого подхода.

Так, например, в законах Республик Адыгея, Бурятия, Амурской области административная ответственность установлена за конкретные деяния, тогда как в законах Забайкальского, Камчатского, Краснодарского, Хабаровского краях, Воронежской, Сахалинской, Тверской, Ростовской областях, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе административная ответственность предусмотрена за нарушение требований, установленных правилами благоустройства территории муниципального образования, без конкретизации нарушений.

Хабаровский край, установив административную ответственность за нарушение правил благоустройства территорий соответствующего поселения, городского округа, в приложении к закону указал реквизиты муниципальных правовых актов, утверждающих правила благоустройства соответствующего муниципального образования. Кроме этого, в статье, устанавливающей ответственность за нарушение правил благоустройства территорий поселения, городского округа, указано, что под нарушением правил благоустройства территорий поселения, городского округа понимается нарушение установленных в них требований и что положения статьи не распространяются на административные правонарушения, предусмотренные статьями 6.3, 6.4, 7.1, 7.14, 7.17, 7.22, 8.1, 8.2, 8.8, 9.4, 14.1.3, 14.3, 19.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Нормы законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность в сфере благоустройства, неоднократно становились предметом судебных разбирательств.

Так, например, была признана недействующей статья 6.12 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях, устанавливающая административную ответственность за нарушение правил благоустройства территорий, утвержденных органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Саха (Якутия).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, оставляя без изменения решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 7 июня 2018 года, а апелляционную жалобу Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) - без удовлетворения, в апелляционном определении от 10 октября 2018 года № 74-АПГ18-6 по данному вопросу указала, что административная ответственность законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена исключительно за нарушение требований регионального

законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ, при условии, если нарушения допущены в сфере общественных отношений, не урегулированных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Между тем, как усматривается из диспозиции статьи 6.12 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях, она не устанавливает конкретных действий (бездействия), образующих объективную сторону административного правонарушения, а признает таковым любое нарушение Правил благоустройства, утвержденных органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Саха (Якутия), следовательно, оспариваемое законоположение не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации также считала, что о неопределенности правового регулирования свидетельствует и то обстоятельство, что в приведенной норме региональный законодатель использовал сложный способ отсылки: не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов, что ведет к нарушению закрепленного в части 1 статьи 1.4 КоАП РФ принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации.

Законом Республики Саха (Якутия) от 30 января 2019 года 2096-З № 103-VI "О внесении изменений в Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях" статья 6.12 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях признана утратившей силу.

Аналогичную позицию Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации выразила и в апелляционных определениях от 19 сентября 2018 года № 46-АПГ18-22, от 21 ноября 2018 года № 81-АПГ18-20, от 12 декабря 2018 года № 82-АПГ18-13.

Конституционный Суд Российской Федерации также отмечал, что без соблюдения общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, который вытекает из закрепленных в Конституции Российской Федерации, ее статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2), принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, невозможно ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы может быть вполне достаточно для признания такой нормы

противоречащей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 16 марта 2018 года № 11-П, от 25 февраля 2019 года № 12-П и др.).

Таким образом, анализ вышеуказанной судебной практики свидетельствует о том, что административная ответственность за нарушения требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов должна устанавливаться за конкретные противоправные действия.

2. Практика применения Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" (в части применения главы 7 "Административные правонарушения в области благоустройства")

В рамках проведения мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" (в части применения главы 7 "Административные правонарушения в области благоустройства") получена и проанализирована информация Прокуратуры Приморского края, Правительства Приморского края, Уполномоченного по правам человека в Приморском крае, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Приморском крае, а также ряда муниципальных образований Приморского края.

По информации прокуратуры Приморского края, органами прокуратуры края на постоянной основе осуществляется надзор в сфере благоустройства.

По результатам проверок, проведенных органами прокуратуры края в 2019 году внесено 21 представление, возбуждено 46 дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 7 "Административные правонарушения в области благоустройства" Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае"; в 2020 году – внесено 65 представлений, возбуждено 94 дела; в первом полугодии 2021 года - внесено 55 представлений, возбуждено 63 дела.

Согласно информации Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Приморском крае за 2019 год, 2020 год, первую половину 2021 года, поступило 4 письменных обращения субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, связанным с привлечением предпринимателей к административной ответственности в рамках главы 7 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае". Указанные обращения не связаны с какими-либо недостатками Закона Приморского края и сложностями его правоприменения.

В соответствии со статьей 12.5 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 7 данного Закона Приморского края, составляют должностные лица органа исполнительной власти Приморского края, должностные лица органов

местного самоуправления, уполномоченных в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

По информации департамента по координации правоохранительной деятельности, исполнения административного законодательства и обеспечения деятельности мировых судей Приморского края, уполномоченными органами исполнительной власти Приморского края в 2019 году - 2021 году протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных главой 7 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае", не составлялись. Проблем при реализации Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" не возникает, предложений по совершенствованию действующего законодательства не имеется.

Информация о привлечении к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные главой 7 Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае", а также о взысканных административных штрафах (представлена департаментом по координации правоохранительной деятельности, исполнения административного законодательства и обеспечения деятельности мировых судей Приморского края)			
Статья Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае"	Рассмотрено дел	Наложено административных штрафов (руб.)	Взыскано административных штрафов (руб.)
2019 год			
7.16 "Невосстановление благоустройства"	54	1 249 000	1 221 256
7.17 "Организация размещения афиш, объявлений и их размещение в неустановленных местах"	134	295 000	212 074
7.21 "Нарушение иных норм и правил в сфере благоустройства, установленных муниципальными нормативными правовыми актами"	6 689	18 921 900	10 617 674
7.22 "Нарушение правил содержания систем водоснабжения, канализации, теплоснабжения"	42	405 000	309 947
7.23 "Размещение нестационарных торговых объектов с нарушением"	1 278	4 254 200	2 557 036

схемы размещения нестационарных торговых объектов"			
7.24 "Организация несанкционированной свалки отходов"	21	1 196 000	123 290
7.25 "Сброс или сжигание мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест"	168	2 462 000	1 705 503
2020 год			
7.1 "Нарушение норм и правил содержания зданий, ограждений, сооружений, водоемов и элементов оборудования объектов благоустройства"	1	предупреждение	
7.14 "Непринятие мер по очистке крыш от снега и льда"	12	37 000	9 000
7.16 "Невосстановление благоустройства"	56	803 000	728 497
7.17 "Организация размещения афиш, объявлений и их размещение в неустановленных местах"	80	122 000	97 542
7.21 "Нарушение иных норм и правил в сфере благоустройства, установленных муниципальными нормативными правовыми актами"	4 913	13 911 491	986 4620
7.22 "Нарушение правил содержания систем водоснабжения, канализации, теплоснабжения"	33	712 000	115 609
7.23 "Размещение нестационарных торговых объектов с нарушением схемы размещения нестационарных торговых объектов"	1 019	3 048 400	2 299 185

7.24 "Организация несанкционированной свалки отходов"	21	552 000	229 114
7.25 "Сброс или сжигание мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест"	136	906 500	197 605
7.26 "Нарушение порядка накопления твердых коммунальных отходов"	81	3 205 000	491 087
январь-июнь 2021 год			
7.14 "Непринятие мер по очистке крыш от снега и льда"	31	187 500	104 500
7.16 "Невосстановление благоустройства"	20	174 500	391 500
7.17 "Организация размещения афиш, объявлений и их размещение в неустановленных местах"	33	58 000	20 000
7.21 "Нарушение иных норм и правил в сфере благоустройства, установленных муниципальными нормативными правовыми актами"	4 786	39 358 300	13 477 798
7.22 "Нарушение правил содержания систем водоснабжения, канализации, теплоснабжения"	14	137 000	107 531
7.23 "Размещение нестационарных торговых объектов с нарушением схемы размещения нестационарных торговых объектов"	14	137 000	107 531
7.24 "Организация несанкционированной свалки отходов"	8	179 000	6 500
7.25 "Сброс или сжигание мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных"	65	937 526	227 430

для этого мест"			
7.26 "Нарушение порядка накопления твердых коммунальных отходов"	32	1 952 000	1 668 899

Согласно статье 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации суммы административных штрафов, установленных законами субъектов Российской Федерации за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, за нарушение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в бюджеты муниципальных образований соответственно, по нормативу 100 процентов.

По информации большинства глав муниципальных образований Приморского края, проблем при реализации Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" не возникает, предложений по совершенствованию действующего законодательства не имеется, обращений граждан не поступало.

Тем не менее, из представленной информации главы Дальнереченского муниципального района Приморского края следует, что в нарушение статьи 17.7¹ "Нарушения в сфере содержания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов" Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае", ответственность по которой наступает в случае нарушения установленных правилами благоустройства территории муниципального образования Приморского края требований к местам (площадкам) накопления твердых коммунальных отходов, в Дальнереченском муниципальном районе по указанной статье привлекают к административной ответственности в случае нарушения порядка создания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов на территории Дальнереченского муниципального района, утвержденного постановлением администрации Дальнереченского муниципального района от 21 сентября 2020 года № 588-па.

В Дальнереченском городском округе по статье 7.21 "Нарушение иных норм и правил в сфере благоустройства, установленных муниципальными нормативными правовыми актами", привлечение к административной ответственности осуществляется за нарушение Правил землепользования и застройки указанного муниципального образования.

В целом, анализ информации, представленной главами муниципальных образований показал, что основной статьей, по которой привлекают к административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства, является статья 7.21 (Нарушение иных норм и правил в сфере благоустройства, установленных муниципальными нормативными правовыми актами) Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае".

3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" (в части применения главы 7 "Административные правонарушения в области благоустройства")

Подводя итог проведенному мониторингу правоприменения Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае", следует отметить, что Закон Приморского края принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не содержит.

В судебном порядке положения статей Закона Приморского края, предусматривающих административную ответственность за административные правонарушения в области благоустройства в 2019 году, 2020 году, 2021 году не обжаловались.

Выявленные в ходе мониторинга отдельные факты привлечения к административной ответственности за нарушение муниципальных нормативных правовых актов, не предусмотренных Законом Приморского края, свидетельствующие об искажении смысла положений Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" при его применении, не требуют корректировки указанного Закона Приморского края.

В то же время, учитывая судебную практику, из которой следует, что административная ответственность, установленная законом субъекта Российской Федерации, может быть предусмотрена путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), предлагаем рассмотреть вопрос о признании утратившей силу статьи 7.21 (Нарушение иных норм и правил в сфере благоустройства, установленных муниципальными нормативными правовыми актами) Закона Приморского края "Об административных правонарушениях в Приморском крае" с одновременным установлением составов более определенного содержания.