



Прокуратура Российской Федерации

**ПРОКУРАТУРА
Новгородской области**ул. Новолучаистая, 11
г. Великий Новгород, 173001

Новгородская областная Дума

пл. Победы-Софийская, д.1,
Великий Новгород, 17300526.07.2021 №22-06-2021/3216-21-20490001**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

На проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях»

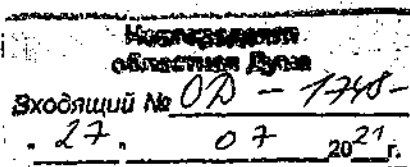
Прокуратурой области изучен проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее законопроект).

Законопроектом предлагается изложить в новой редакции статьи 3-1, 3-2, 3-7, 3-12, 3-14 и 6 областного закона от 01.02.2016 № 914-ОЗ «Об административных правонарушениях» (далее областной закон № 914-ОЗ), увеличив размеры административных штрафов, предусмотренные данными статьями.

Разработчик также предлагает исключить из санкции статьи 3-7 (нарушение требований муниципальных правовых актов к уборке на территории муниципального образования), статьи 3-12 (непроведение мероприятий по удалению борщевика Сосновского с земельных участков) такой вид наказания как предупреждение.

Во всех случаях, за исключением административной ответственности для граждан по статье 6 областного закона № 914-ОЗ за нарушение тишины и покоя, предлагается установить фиксированный размер штрафа, без определения нижней и верхней границы. При этом для граждан за нарушение ч.1 статьи 3-7 областного закона № 914-ОЗ устанавливается штраф в размере 2 000 рублей, за нарушение статьи 3-13 и повторное совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 3-1, 3-2, 3-14 областного закона № 914-ОЗ, - в размере 5 000 рублей. Размеры штрафа для юридических лиц предусмотрены в зависимости от статьи и являются значительными (100 000, 250 000, 500 000, 1 000 000 рублей).

Применение подобного подхода к установлению размеров административного наказания не отвечает общим правилам назначения административного наказания, закрепленным в статье 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), и

Прокуратура Новгородской области
№ 22-06-2021/3216-21-20490001

несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 марта 2008 года № 5-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П и от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П).

Согласно статье 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Обстоятельства, смягчающие административную ответственность, обстоятельства, отягчающие административную ответственность, перечисленные в статьях 4.2 и 4.3 КоАП РФ, подлежат обязательному выяснению при рассмотрении дела об административном правонарушении (статья 26.1 КоАП РФ).

Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (статья 24.1 КоАП РФ).

Установление законопроектом размеров штрафов без определения их верхней и нижней границы не позволит обеспечить применение соразмерного, дифференцированного и справедливого административного наказания в зависимости от характера и последствий совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного (финансового) положения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность.

Меры административной ответственности и правила их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только соответствовать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных

прав лица и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений.

Законодатель должен стремиться к тому, чтобы устанавливаемые им размеры административных штрафов в совокупности с правилами их наложения позволяли в каждом конкретном случае привлечения лица к административной ответственности обеспечивать адекватность применяемого административного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания за совершенное административное правонарушение.

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, определенных законом, устанавливающим ответственность за данное административное правонарушение, поэтому субъект административной юрисдикции не вправе ни при каких условиях назначить лицу, привлекаемому к административной ответственности, наказание, не предусмотренное санкцией соответствующей нормы. Применительно к административным штрафам, размеры которых сопряжены со значительными денежными затратами, такое правило может противоречить целям административной ответственности и приводить к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод.

В условиях, когда административный штраф установлен в едином размере, обеспечение индивидуального, то есть учитывающего характер административного правонарушения, обстановку его совершения и наступившие последствия, степень вины, а также имущественное и финансовое положение нарушителя, подхода к наложению административного штрафа становится затруднительным, а в некоторых случаях и просто невозможным.

Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств, поэтому при наложении административного штрафа его размер должен соблюдаться равным образом в отношении всех юридических лиц. В результате для отдельных организаций, относящихся, как правило, к субъектам малого предпринимательства, а тем более для осуществляющих социальные, культурные, образовательные, научные и другие функции некоммерческих организаций, в том числе государственных и муниципальных учреждений, привлечение к административной ответственности будет сопровождаться такими существенными обременениями, которые могут оказаться для них непосильными и привести к самым серьезным, вплоть до вынужденной ликвидации, последствиям.

При применении к юридическим лицам значительных по размерам административных штрафов, уплатить которые в установленные законом сроки они не смогут по объективным причинам, предусмотренные законом сроки отсрочки исполнения постановления о назначении административного наказания или рассрочки уплаты штрафа могут быть недостаточными.

Неуплата административного штрафа в установленные сроки может повлечь наложение на виновное лицо административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, что в случаях, когда сумма первоначально назначенного административного штрафа уже является для подвергнутого административному наказанию лица весьма обременительной, тем более может приобрести характер избыточного административного принуждения.

Вводя для лиц административные штрафы, размеры которых составляют значительную сумму, законодатель, следуя конституционным требованиям индивидуализации административной ответственности и административного наказания, соразмерности возможных ограничений конституционных прав и свобод, обязан заботиться о том, чтобы их применение не влекло за собой избыточного использования административного принуждения, было сопоставимо с характером административного правонарушения, степенью вины нарушителя, наступившими последствиями и одновременно позволяло бы надлежащим образом учитывать реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности лица.

В противном случае нельзя исключить превращения административных штрафов, имеющих значительные размеры, из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что недопустимо в силу Конституции Российской Федерации.

В пояснительной записке к законопроекту отсутствует информация, обосновывающая необходимость установления предлагаемых законопроектом размеров административных штрафов.

В материалах, размещенных на официальном сайте Новгородской областной Думы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и приложенных к законопроекту, отсутствуют сведения о согласовании проекта органами местного самоуправления, за исключением Администрации Демянского муниципального района. Администрация данного органа местного самоуправления указала о возможных негативных последствиях для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в случае исключения в качестве наказания предупреждения и установления максимальных штрафных санкций.

Из заключения об оценке регулирующего воздействия на законопроект от 02.07.2021 № ГП-1515-И, подготовленного министерством государственного управления Новгородской области, следует, что Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новгородской области по результатам рассмотрения законопроекта выявил административные барьеры для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Помимо изложенного, имеются замечания к формулировке новой редакции статьи 3-2 областного закона № 914-ОЗ, которой предлагается установить ответственность за нарушение требований муниципальных

правовых актов к внешнему виду фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений и их элементов, к размещению и содержанию вывесок и рекламных конструкций на территории муниципального образования.

Из предложенной формулировки непонятно, о каких элементах идет речь – элементах фасадов или элементах ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений.

В областном законе № 914-ОЗ административная ответственность может быть установлена только за нарушения тех требований к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, которые правомерно установлены правилами благоустройства.

Вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, определены в пунктах 1 - 16 части 2 статьи 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральный закон № 131-ФЗ не использует понятие «элемент фасада» или «элемент ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений».

При этом из данного в примечании в части 2 статьи 3-2 областного закона № 914-ОЗ понятия «элемент фасада» следует, что к ним отнесены по сути составные части фасада, дополнительное оборудование фасада, дополнительные элементы и устройства фасада. Учитывая, что в части 1 данной статьи определены действия, подпадающие под состав правонарушения, непонятно, что разработчик законопроекта подразумевает под изменением элементов фасада здания, строения, сооружения.

Диспозиция части 5 статьи 3-2 областного закона № 914-ОЗ определяет нарушение требований муниципальных правовых актов к содержанию вывесок и рекламных конструкций, выразившееся в наличии механических повреждений и порывов вывесок и рекламных конструкций, износе, выгорании, утрате окрасочного слоя элементов каркаса вывесок и рекламных конструкций, наличии ржавчины и грязи. Оценка перечисленных нарушений является сугубо индивидуальной и не позволяет субъекту правоотношений однозначно определить, подпадает его действие под состав правонарушения или нет. Подобный подход к формулировке диспозиции статьи нельзя признать отвечающим требованиям определенности, ясности и недвусмысленности.

Полномочия регионального законодателя по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены тем, что такая ответственность может быть предусмотрена за нарушение конкретных требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия).

6

Указанные обстоятельства свидетельствуют о неопределенности правового регулирования, а также о нарушении закрепленного в части 1 статьи 1.4 КоАП РФ принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения.

С учетом изложенного, представленный законопроект следует доработать с учетом замечаний прокуратуры области.

Первый заместитель прокурора области
старший советник юстиции

Д.А. Герасимов

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 010672380D46D8100000034B119A0001
Владелец Герасимов Денис Александрович
Действителен с 14.08.2020 по 14.08.2021