Председателю

Магаданской областной Думы

С.В. Абрамову

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

от 05.02.2021 № 926/02-17/121

[Закона Магаданской области от 15.03.2005 № 583-ОЗ](http://192.168.1.39:8080/content/act/caa990e2-818d-49f8-9cab-ecc46e4bab93.doc) «Об административных правонарушениях в Магаданской области» (в редакции законов Магаданской области от 24.10.2005 №616-ОЗ, от 24.10.2005 №617-ОЗ, от 23.12.2005 №658-ОЗ, от 23.12.2005 №660-ОЗ, от 14.07.2006 №741-ОЗ, от 02.05.2007 №842-ОЗ, от 13.06.2007 №860-ОЗ, от 02.08.2007 №878-ОЗ, от 08.08.2007 №889-ОЗ, от 02.11.2007 №907-ОЗ, от 09.01.2008 №968-ОЗ, от 11.06.2008 №1009-ОЗ, от 05.08.2008 №1032-ОЗ, от 24.11.2008 №1057-ОЗ, от 24.11.2008 №1059-ОЗ, от 24.11.2008 №1062-ОЗ, от 17.03.2009 №1110-ОЗ, от 28.04.2009 №1118-ОЗ, от 27.07.2009 №1167-ОЗ, от 20.11.2009 №1201-ОЗ, от 25.12.2009 №1211-ОЗ, от 03.03.2010 №1231-ОЗ, от 26.07.2010 №1304-ОЗ, от 26.07.2010 №1308-ОЗ, от 26.07.2010 №1311-ОЗ, от 08.12.2010 №1332-ОЗ, от 04.03.2011 №1365-ОЗ, от 04.03.2011 №1366-ОЗ, от 09.06.2011 №1397-ОЗ, от 18.07.2011 №1400-ОЗ, от 02.12.2011 №1446-ОЗ, от 23.04.2012 №1489-ОЗ, от 09.06.2012 №1507-ОЗ, от 25.07.2012 №1514-ОЗ от 25.10.2012 №1536-ОЗ, от 25.10.2012 №1537-ОЗ, от 18.03.2013 №1595-ОЗ, от 25.10.2013 №1650-ОЗ, от 25.10.2013 №1653-ОЗ, от 28.04.2014 №1741-ОЗ, от 20.10.2014 №1794-ОЗ, от 22.11.2014 №1812-ОЗ, от 27.12.2014 №1841-ОЗ, от 24.04.2015 №1890-ОЗ, от 16.06.2015 №1916-ОЗ, от 08.10.2015 №1948-ОЗ, от 04.12.2015 №1960-ОЗ, от 04.12.2015 №1961-ОЗ, от 25.12.2015 №1982-ОЗ, от 03.03.2016 №2006-ОЗ, от 03.03.2016 №2007-ОЗ, от 30.03.2016 №2019-ОЗ, от 29.07.2016 №2067-ОЗ, от 29.07.2016 №2078-ОЗ, от 28.10.2016 №2096-ОЗ, от 28.10.2016 №2103-ОЗ, от 02.12.2016 №2114-ОЗ, от 26.04.2017 №2169-ОЗ, № 2253-ОЗ, от 19.06.2018 № 2280-ОЗ, от 19.06.2018 №2283-ОЗ, от 11.12.2018 № 2323-ОЗ, от 26.12.2018 № 2329-ОЗ, от 18.03.2019 № 2360-ОЗ, от 26.03.2019 № 2363-ОЗ, от 25.04.2019 № 2369-ОЗ, от 14.06.2019 № 2381-ОЗ, от 06.03.2020 № 2464-ОЗ, от 23.04.2020 № 2484-ОЗ, от 18.06.2020 № 2507-ОЗ, от 04.12.2020 № 2545-ОЗ), далее – Закон № 583-ОЗ

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Магаданской области и Чукотскому автономному округу на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации [от 13.10.2004 № 1313](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/a8ca6f19-944a-442f-afbb-7b6cab4e1e09.html), и Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации [от 03.03.2014 № 26](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/cc31c820-4439-4e4b-9a2c-ff495cd5e9e6.html), провело правовую экспертизу Закона № 583-ОЗ.

Поводом проведения правовой экспертизы послужило принятие Думой Магаданской области Закона от 04.12.2020 № 2545-ОЗ, вносящего изменения в рассматриваемый нормативный правовой акт, а также поручение Минюста России от 14.12.2020 № 08-142286/20.

Предметом правового регулирования рассматриваемого нормативного правового акта являются общественные отношения в сфере законодательства об административных правонарушениях, в части установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Магаданской области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Магаданской области.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html)).

Основное нормативное правовое регулирование в данной сфере общественных отношений осуществляется:

- [Конституцией Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html);

- [Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/c351fa7f-3731-467c-9a38-00ce2ecbe619.html) (в редакции Федерального закона от 30.12.2020 № 521-ФЗ), далее – КоАП РФ;

- Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30.12.2020 № 524-ФЗ), далее – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

В ходе проведения правовой экспертизы проанализированы решения органов судебной власти Российской Федерации, затрагивающие соответствующие правоотношения.

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 [Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/c351fa7f-3731-467c-9a38-00ce2ecbe619.html) законодательство об административных правонарушениях состоит из указанного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 [Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/c351fa7f-3731-467c-9a38-00ce2ecbe619.html), 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.

Согласно пунктам 2, 3 части 1 статьи 1.3.1 [Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/c351fa7f-3731-467c-9a38-00ce2ecbe619.html) к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится организация производства по делам об административных правонарушениях, определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 39 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Согласно нормам подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Подпункт «н» пункта 2 статьи 5 Федерального закона   
[от 06.10.1999 №184-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) устанавливает, что законом субъекта Российской Федерации регулируются вопросы, относящиеся в соответствии с [Конституцией Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации.

По результатам проведения правовой экспертизы выявлены противоречия рассматриваемого нормативного правового акта [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) и действующему федеральному законодательству, а также коррупциогенные факторы.

Статьи 6.4, 6.7, 6.13 – 6.16 Закона № 583-ОЗ не отвечают требованиям, предъявляемым федеральным законодателем к юридико - технической конструкции правовой нормы, а именно требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающих из положений статьи 19 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), а также из положений статей 1.1, 1.2 КоАП РФ, из содержания которых следует основополагающее правило о необходимости конкретизации материального основания административной ответственности непосредственно в законе об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации, а не в отсылочном акте.

Как следует из содержания вышеуказанных статей Закона № 583-ОЗ, региональным законодателем установлена административная ответственность за:

- невыполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере благоустройства (статья 6.4).;

- нарушение установленных органами местного самоуправления правил установки (размещения), содержания и эксплуатации устройств наружного освещения населенных пунктов, непринятие мер по обеспечению наружного освещения населенных пунктов (статья 6.7);

- нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил выполнения работ по ремонту, окраске фасадов зданий, если эти действия (бездействие) не влекут административную ответственность, установленную [Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/c351fa7f-3731-467c-9a38-00ce2ecbe619.html) (статья 6.13);

- нарушение правил размещения и содержания мест погребения, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 6.14);

- нарушение установленного нормативными правовыми актами органов местного самоуправления порядка размещения, установки и эксплуатации малых архитектурных форм и элементов внешнего благоустройства - киосков, павильонов, палаток, сезонных рынков, летних кафе, оград, заборов, газонных ограждений, остановочных транспортных павильонов, телефонных кабин, гаражей, ограждений тротуаров, детских спортивных площадок, стендов, щитов для газет, афиш и объявлений и иных объектов, за исключением рекламных конструкций (статья 6.15);

- нарушение установленного нормативными правовыми актами органов местного самоуправления порядка проведения мероприятий по подготовке городского хозяйства или хозяйства других населенных пунктов к работе в осенне-зимний и весенне-летний период (статья 6.16).

Статьи 6.4, 6.7, 6.13 – 6.16 Закона № 583-ОЗ по своей юридической конструкции являются бланкетными и не несут достаточной и необходимой информации о правовом акте, чтобы сделать однозначный вывод, за нарушение каких конкретных правил и порядков предусмотрена административная ответственность.

Понятия административного правонарушения, вина и ее формы определяются положениями статей 2.1 и 2.2 КоАП РФ, из содержания которых в системном единстве следует, что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов, должны содержать конкретные признаки действия (бездействия), образующие состав административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях. Данное требование относится к законам и иным нормативным актам, принимаемым субъектом Российской Федерации.

Таким образом, 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), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта, с административным правонарушением, административная ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ.

В противном случае будет нарушен гарантированный [Конституцией Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) (часть 1 статьи 19) принцип равенства всех перед законом, означающий, что любое административное правонарушение должно быть четко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно- правовые последствия своих действий (бездействия). Иначе может иметь место противоречивая правоприменительная практика в разных муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, что приводит к ослаблению гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания.

Правила благоустройства территории муниципального образования - это муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения, их утверждение относится к вопросам местного значения городского и сельского поселения, муниципального, городского округа, внутригородского района (статья 2, пункт 19 части 1 и часть 3 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункт 10 части 1 статьи 16.2) [Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/96e20c02-1b12-465a-b64c-24aa92270007.html) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Диспозиции статей 6.4, 6.7, 6.13 – 6.16 Закона № 583-ОЗ не содержат описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, и отсылает для ее определения к установленным органами местного самоуправления правилам благоустройства муниципальных образований Магаданской области, которые могут содержать различные (в том числе и взаимоисключающие) требования, обязательные для исполнения любым лицом, находящимся на территории конкретного муниципального образования.

Использование такого способа отсылки (не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов) является неопределенностью правового регулирования и 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.

Положения Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пункты «а», «в», «г», «ж» части 3, пункт «в» части 4), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерация [от 26.02.2010 № 96](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), относят, в частности, наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к вторжению в компетенцию другого органа государственной власти при принятии нормативных правовых актов, а также юридико-лингвистическую неопределенность к коррупциогенным факторам.

Диспозиции статей, устанавливающих административную ответственность за нарушение правил благоустройства, должны содержать описание конкретных действий (бездействия), связанных с нарушением правил благоустройства (Апелляционное Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2019 № 19-АПА19-22).

В соответствии с частью 5 статьи 76 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ).

На основании изложенного, предлагаем привести в соответствие с [Конституцией Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) и действующим федеральным законодательством Закон № 583-ОЗ, конкретизировав нормативные предписания в статьях 6.4, 6.7, 6.13 – 6.16.

О результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения просим сообщить в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Магаданской области и Чукотскому автономному округу по адресу: 685000,   
г. Магадан, ул. Дзержинского, д.1.

Начальник Управления А.В. Кочиеру

Е.А. Буняк

(4132) 65 02 26