

Стенограмма совещание на тему

"Реформирование административно-деликтного законодательства: учет интересов субъектов Российской Федерации"

6 февраля 2020 года

А.А. КЛИШАС

Коллеги, добрый день. У нас сегодня с вами совещание, которое посвящено реформированию административно-деликтного законодательства, и в частности нам наиболее подробно предстоит обсудить вопрос, связанный с учетом интересов субъектов Российской Федерации.

Я благодарю всех участников. У нас помимо членов Совета Федерации – моих коллег Рукавишниковой Ирины Валерьевны, Башкина Александра Давыдовича, Калашникова Сергея Вячеславовича (прошу прощения, если кого-то вдруг не назвал из участников) а нашем сегодняшнем разговоре принимают участие Новак Денис Васильевич, заместитель Министра юстиции; наш коллега Вяткин Дмитрий Федорович, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам гражданского общества.

Нам сегодня предстоит обсудить новый проект. Я хочу сказать, что, на мой взгляд, во всяком случае, работа группой, которую возглавлял Чуйченко в правительстве, проделана очень большая. Благодаря тому, что Дмитрий Анатольевич Медведев лично уделил внимание многим вопросам, связанным с разработкой нового кодекса, у нас был достаточно неплохой темп достигнут в движении. Многие вопросы, особенно что касается общей части, прошли, как бы разрешили. Есть вопросы, связанные с особенной частью. Это как раз предмет сегодняшнего обсуждения.

В целом, я считаю, кодекс получился достаточно хороший с точки зрения и проработки многих вопросов, связанных с институтами административного права. Я знаю, что есть со стороны общества критические оценки каких-то отдельных положений, может быть, размеров штрафов. Это все подлежит, конечно, дополнительному обсуждению, это абсолютно справедливо. И наше совещание, я уверен, что в Государственной Думе коллеги, и в правительстве мы все это будем обсуждать с учетом и уровня жизни населения в различных регионах в том числе.

Поэтому давайте сосредоточимся на основных вопросах, который у нас сегодня будут обсуждаться, а именно это интересы субъектов Российской Федерации. Потому что нас, как палату регионов, в первую очередь эти моменты беспокоят. Мы всегда доводили свою позицию, Денис Васильевич, до Вас, до Дмитрия Федоровича, до членов рабочей группы. Я думаю, что мы,

если поработаем все совместно с регионами, с Госдумой, с Министерством юстиции, то мы, наверное, сможем выдержать те сроки, которые Дмитрий Анатольевич Медведев устанавливал, как Председатель Правительства. Потому что принятие нового кодекса – это, я до сих пор так считаю, вопрос очень актуальный, очень важный и правильный.

У нас Ирина Валерьевна Рукавишникова будет выступать с докладом, первое выступление ее. И я сразу попрошу прощения: я через 40–45 минут уйду, Ирина Валерьевна меня заменит в качестве ведущего нашей дискуссии.

Спасибо большое.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо, уважаемый Андрей Александрович.

Я напомню коллегам, что Андрей Александрович Клишас входит в рабочую группу по подготовке проекта кодекса. Поэтому учет интересов субъектов у нас обеспечен на самом высоком уровне.

Я тоже хочу присоединиться к словам благодарности всей рабочей группе, потому что сегодня то, что мы видим, во многом учитывает предложения субъектов, во многом адекватно сложившейся ситуации на уровне правового регулирования деликтных отношений. Но тем не менее есть еще, конечно, вопросы, которые требуют и обсуждения, и более глубокого анализа.

Если говорить о положительных нововведениях... Коллеги, мы все погружены глубоко в тему, мы не в первый раз собираемся и обсуждаем эту проблему на разных площадках, погружены достаточно хорошо.

Напомню только, что к сегодняшнему дню мы имеем порядка 250 предложений от субъектов, часть из них уже учтена, часть обобщена, и у вас в раздаточных материалах есть, мы ее заранее сделали в виде таблицы поправок.

Заранее хочу попросить прощения у всех субъектов, кто присылал нам предложения. Мы не стали указывать авторство, потому что во многом эти предложения повторяются, просто их постарались обобщить и в наглядном виде вам представить.

Очень коротко скажу о положительных нововведениях, о которых уже начал говорить Андрей Александрович. Во-первых, субъекты выступали за введение категоричности административных правонарушений, что позволяет сделать ответственность более индивидуализированной и усилить превентивный и карательный характер административной ответственности, это уже учтено.

Субъекты приветствуют, что более четко выписаны юридические характеристики повторности административных правонарушений и правила ужесточения санкций за совершение повторных правонарушений.

Устранена коррупционная составляющая, о которой абсолютно все говорили в один голос (по крайней мере, предпринята очень серьезная попытка к этому), и введены гибкие правила применения административных штрафов.

Также в особенную часть введена ответственность за торговлю в неустановленных местах, включен состав осуществления торговой деятельности и оказания услуг вне специально отведенного для этого места. Изначально все субъекты давали свои предложения и полный перечень правонарушений, которые хотели бы видеть на федеральном уровне. К сожалению, пока не все предложения отработаны. Этот состав получил свою прописку. Отчасти идет совершенно правильное и поддерживаемое всеми субъектами движение в сторону установления специального состава, нарушающего тишину и покой в ночное время. Но есть к нему кое-какие замечания, мы чуть позже коснемся этого вопроса.

Итак, три основных проблемы на сегодняшний день субъекты видят в том проекте кодекса, который сегодня обсуждаем.

Первая касается общей части разграничения предметов ведения в сфере административной ответственности между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Это краеугольный вопрос, с которого вообще начиналась дискуссия еще несколько лет назад о необходимости пересмотра кодекса. К сожалению, на сегодняшний день никаких решений в кодексе мы пока не увидели. Регионы настаивают на том, что в КоАП необходимо закрепить четкие критерии разграничения полномочий между Федерацией и субъектами в сфере установления административной ответственности либо перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности, поскольку неясность и неточность этих норм создают ситуации конкуренции, правовых коллизий, несогласованности и так далее. Указанные правила прописаны в статьях 1.3 и 1.4 КоАП.

Вместе с тем остался неурегулированным вопрос о возможностях реализации субъектами полномочий опережающего регулирования. Достаточно продолжительная дискуссия была по этому поводу. Статьей 1.4 проекта кодекса к полномочиям субъектов Российской Федерации предлагается отнести установление административной ответственности за нарушение правил и

норм, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Данная формулировка предполагает, что субъекты Российской Федерации лишаются права устанавливать административную ответственность по вопросам исключительного ведения субъектов Федерации.

Таким образом, на региональном уровне нельзя будет установить ответственность в отсутствие федерального регулирования. То есть, например, та ситуация, которая во многих субъектах уже сложилась по факту, и то, что помогает, в общем-то, субъектам оперативно реагировать на вызовы общества, на вызовы времени, например, ситуация с попрошайничеством или, например, с распространением вейпов, ограничением торговли вейпами, продажи бестабачной никотиновой продукции. Указанные правоотношения под запрет на федеральном уровне пока не попадают.

Напомню, что на одном из недавних заседаний Совета Федерации было принято обращение в адрес Правительства Российской Федерации с просьбой приостановить, наложить мораторий на торговлю, оптовую и розничную, никотинсодержащими веществами и в том числе снюсами. Субъекты в большинстве своем, по нашим данным, такие законы на региональном уровне приняли, но не везде адекватно эту инициативу оценивают органы прокуратуры, где-то эта практика сохраняется, где-то есть протесты и, соответственно, вопросы, которые рассматриваются в судах, здесь, конечно, необходима ясность.

Второй очень важный момент, о котором уже тоже говорили. Практически все субъекты предлагали включить в КоАП прописанные сейчас в региональных законах наиболее типичные и распространенные на всей территории составы административных правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

Ну, здесь уже упоминаемое нарушение тишины и покоя в ночное время, семейно-бытовое дебоширство, нанесение надписей и рисунков в общественных местах, попрошайничество, а также составы, касающиеся вопросов благоустройства территорий, и это тоже очень серьезный момент.

Ну, во-первых, почему так субъекты хотят? Потому что это облегчит администрирование по этим составам, во-вторых, наведет порядок в региональной законодательной практике, поскольку много проблем возникает в части противоречий региональных и федеральных норм.

И особое внимание, коллеги, в сегодняшней дискуссии я бы тоже хотела уделить вопросам закрепления составов, касающихся темы благоустройства, потому что опять же все

прекрасно понимают, что субъекты пытаются свои составы сформулировать, но наталкиваются на ситуацию, когда какие-то составы уже есть на федеральном уровне. И очень сложно пройти между Сциллой и Харибдой и сформулировать такой состав, который удовлетворил бы и органы прокуратуры, и отвечал бы требованиям населения.

Мы проводили "круглый стол" в Ростове в прошлом году. Андрей Александрович очень метко подметил, что когда на приемы приходят граждане, им совершенно все равно, на каком уровне будет администрироваться этот состав. Важно, чтобы на улицах было чисто, важно, чтобы мусор, который на стройплощадках, не складировался на проезжей части и на тротуарах, чтобы не парковались на газонах и на детских площадках автомобили и так далее. Это все вопросы благоустройства.

Ну, сюда же, конечно, можно отнести и вопросы покосов сорной травы, не наркосодержащей, а травы, которая вызывает серьезнейшую проблему в южных регионах – это аллергические реакции (амброзия), а в северных регионах аналогичная проблема связана с борщевиком. Ну, я думаю, что мои коллеги из субъектов сегодня дополнят.

По тишине и покою. Да, действительно... Дмитрий Фёдорович, спасибо, что услышали. Прописку получила в статье, о мелком хулиганстве. Но, к сожалению... Спасибо за поддержку. От всех регионов огромное спасибо. Но это не полностью удовлетворяет нашу просьбу, потому что, к сожалению, данный состав пока распространяется только на физических лиц. За его рамками остаются юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые тоже в ночное время могут вести свою деятельность и строительную, и рекламную, и любые развлекательные комплексы, и так далее. Это все индивидуальные предприниматели, категория юридических лиц. Под эту статью они подпадать не будут, к сожалению.

И вопрос остается о необходимости, наверное, дополнить эту статью неким примечанием, потому что уже задают нам вопросы, в частности представители правоохранительных органов, каким прибором они будут замерять уровень шума, нужно ли вообще это делать и так далее. Напомню, что существует абсолютно однозначная судебная практика. И, на наш взгляд, было бы очень уместно сделать примечание, что в данном случае критерием отсчета является ночное время и любые шумы, за исключением, естественно, каких-то там (ну, до абсурда доводить тоже не будем) плача ребенка и лая собаки, (такие вопросы тоже нам поступают). Естественно, что речь идет о звуковоспроизводящих устройствах, о прослушивании на повышенной громкости музыки,

исполнении музыкальных произведений и так далее. Вот это должно быть точкой отсчета. Необходимо для правоприменителей, естественно, такое примечание учесть.

Далее. Про вейпы уже сказала. Третья важная проблема. И тут я бы хотела процитировать президента нашей страны, который в своем послании Федеральному Собранию обратил особое внимание на необходимость выстраивания эффективного взаимодействия между государственными муниципальными органами, при этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления самого близкого людям уровня власти могут и должны быть расширены и укреплены. Вот отталкиваясь именно от последнего слова (укрепление полномочий органов муниципалитета), все-таки необходимо вернуться и рассмотреть возможность нормативного регулирования сфер и ведения полномочий, закрепленных за местными органами власти. Это относится в частности и к сфере благоустройства, о которой уже говорили. В имеющемся сейчас проекте КоАП эта сфера выведена за рамки. Предполагается, что они будут устанавливаться законами субъектов. Однако напомним, что в концепции КоАП было предусмотрено, что в новую редакцию кодекса максимально полно должны быть включены составы административных правонарушений, посягающих на сферу благоустройства.

Наверное, правильнее было бы вернуться к изначальному тренду и изначальному посылу.

Но, поскольку уже эти вопросы мы обозначили для сегодняшней дискуссии, есть предложение, наверное, перейти непосредственно к заслушиванию выступлений наших коллег. У нас сегодня 12 субъектов принимают участие в нашем "круглом столе", и часть из них находится в режиме видеоконференц-связи. Мы будем по очереди давать возможность высказаться каждому. Напоминаю, что аудитория сегодняшняя до 16 часов у нас здесь, поэтому призываю всех к краткости и к конструктивным предложениям. Спасибо большое.

А.А. КЛИШАС

Спасибо большое.

Спасибо Ирине Валерьевне. Действительно у нас есть на видеоконференц-связи несколько регионов и заявлены выступления от этих регионов. Я думаю, что мы все это услышим.

Регламент. Давайте договоримся: выступления – до семи минут, информсообщения – до двух минут. И, как сказала Ирина Валерьевна справедливо, – у нас до 16 часов 00 минут есть возможность здесь поработать.

Денис Васильевич Новак, пожалуйста, Вам слово.

Д.В. НОВАК

Уважаемый Андрей Александрович, Ирина Валерьевна, уважаемые коллеги! Министерство юстиции, реализуя поручение, которое было дано межведомственной рабочей группой, сейчас работает над подготовкой трех соответствующих законопроектов – это проект нового КоАП, проект процессуального кодекса об административных правонарушениях и закон о введении обоих этих кодексов в действие; работает над подготовкой их к внесению в правительство в установленном порядке. Как вы знаете, установленный порядок предусматривает необходимость общественного обсуждения соответствующих законопроектов, поэтому мы от стадии обсуждения экспертной на рабочих подгруппах (которых было четыре подгруппы образовано при межведомственной группе) перешли уже к стадии действительно общественного обсуждения, и здесь настроены на максимальную открытость, потому что мнение общества очень важно в отношении работы над этими проектами, так как они затрагивают жизнь практически каждого человека в нашей стране. И, безусловно, главным здесь девизом этой работы является учет действительно мнения людей, потому что, безусловно, этот кодекс должен работать в итоге для людей, чтобы повышать качество жизни граждан в нашей стране.

Одним из также его концептуальных направлений реформирования является учет... внедрение более профилактической направленности соответствующих положений, которые кодексы будут осуществлять (но подробнее, я думаю, Дмитрий Федорович расскажет о некоторых в этом отношении изменениях). А я сейчас позволю себе перечислить те положения, которые были реализованы в новых этих законопроектах, именно те, которые предлагались субъектами Российской Федерации, обобщались на площадке Совета Федерации. Большое здесь спасибо за такую активную и конструктивную работу. Сейчас кратко, где-то, может, буду повторяться, но уже с комментариями к тому, о чем сказала Ирина Валерьевна.

Первое. Как Ирина Валерьевна правильно заметила, здесь наконец-то предлагается решить вопрос по четкому разграничению предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, а также органов местного самоуправления. Этому посвящены статьи 1.3, 1.4, 1.5 проекта КоАП, в которых предлагается указать, что установление административной ответственности за правонарушения, посягающие на конституционные права и свободы граждан, за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными и иными правовыми актами Российской Федерации, принятым по предметам ведения как Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а также законами субъектов Российской Федерации

Федерации, принятыми тоже по предметам совместного ведения, за исключением отдельных случаев, предусмотренных КоАП, предлагается отнести к полномочиям Российской Федерации. В то время как установление административной ответственности за нарушение предписаний и запретов, предусмотренных законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Ирина Валерьевна отметила обеспокоенность по поводу вот этого переходного периода, в течение которого, если в таком виде эти положения заработают сразу, субъекты Российской Федерации оказываются лишенными возможности принимать своими законами отдельные те или иные составы правонарушений за нарушение положений, относящихся к компетенции субъектов.

Полагаем, что этот вопрос нужно решить в рамках доработки закона о введении в действие КоАП и процессуального КоАП, поскольку, как вы можете видеть, он содержит как раз не только положение о том, какие утрачивают силу прежние положения КоАП, а также законы о внесении в него изменений, также он может содержать и положения, вносящие изменения в отраслевые законодательные акты.

Соответственно, в тех случаях, где необходимо чтобы в федеральном законе появилось указание на полномочия субъекта законодательный акт принимать, это просто необходимо отразить в законе о введении в действие. Таким образом, с юридической точки зрения решить этот вопрос.

Также разграничивается компетенция в области подведомственности дел об административных правонарушениях. Также важнейший вопрос, который на практике сейчас в том числе в регионах создает проблемы.

Предлагается указать, что к ведению Российской Федерации относится определение подведомственности дела об административных правонарушениях, предусмотренных федеральным Кодексом об административных правонарушениях, федеральным органам исполнительной власти и судам. К ведению субъектов Российской Федерации определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов в случаях, предусмотренных КоАП. При этом для городов федерального значения предлагается оставить более широкий круг полномочий по установлению административной ответственности за нарушение предписания запретов, предусмотренных законами городов федерального значения, принятых по предмету совместного ведения.

Также следует отметить, что установление административной ответственности, определение подведомственности дел об административных правонарушениях и перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, в соответствии с положениями проекта КоАП должно осуществляться субъектами Российской Федерации и единым законом. То есть мы не только устанавливаем на федеральном уровне строгое положение о том, что речь идет о кодификации, значит, никакие другие законы не должны содержать положений в области административных правонарушений, и такая же кодификация должна быть проведена. В каждом субъекте Российской Федерации должен быть принят один закон на эту тему.

В соответствии с задачами и функциями, возложенными на органы государственной власти субъектов, федеральными законами, КоАП определяет проект подведомственности дел об предусмотренных им административных правонарушениях органом исполнительной власти субъектов.

Отдельно в КоАП предлагается предусмотреть полномочия органов местного самоуправления в сфере правового регулирования административной ответственности. На это обращали внимание коллеги из Законодательного Собрания Вологодской области, Ямало-Ненецкого автономного округа. Например, предлагается отнести к полномочиям органов местного самоуправления утверждение перечня должностных лиц конкретных, наделенных КоАП или законами субъектов правом составлять протокол об административных правонарушениях, за исключением случаев, когда в соответствии с КоАП такие перечни устанавливаются законами субъектов.

Также определение по согласованию с территориальными органами Федеральной службы судебных приставов видов обязательных работ и перечень организаций, в которых отбывают обязательные работы лица, которым назначено данное административное наказание.

Следующее предложение, которое от многих субъектов Российской Федерации поступало и реализовано в проекте, – это увеличение сроков давности привлечения к административной ответственности по ряду категорий правонарушений. Здесь можно отметить предложения Законодательного Собрания Нижегородской области, правительства Архангельской области, Иркутской, Костромской областной Думы и еще ряда органов госвласти субъектов. Как правило, эти предложения состояли в том, чтобы существующие сроки давности, составляющие два-три месяца, увеличить до одного года или до шести месяцев, как например, Нижегородская область

предлагала. Это реализовано в статье 3.31 проекта КоАП. Таким образом, что общий срок давности составляет один год, но из него могут быть сделаны исключения, как сейчас предусмотрено, в большую сторону.

Безусловно, этот вопрос уже сейчас активно обсуждается, дискутируется, является спорным. Тем не менее мы здесь констатируем, что мы в том числе учитывали и предложения субъектов Российской Федерации в этом отношении.

Поступающие отзывы от граждан, заключения экспертов, они нас заставляют вернуться к этому вопросу и еще раз внимательно обсудить вопрос, по каким именно категориям правонарушений какой должен быть срок давности. Здесь можно отметить, что уже сейчас, несмотря на то, что общий срок составляет, на первый взгляд, небольшой срок, два-три месяца, но тем не менее из него столько уже сделано исключений, в том числе огромное количество составов уже сейчас составляют один год. Было предложено такое техническое решение: там, где это уже сейчас является широким кругом видов нарушений, сделать это общим правилом. Но еще раз повторяю, это еще будет обсуждаться с учетом поступающих предложений в рамках общественного обсуждения, которое сейчас происходит.

Следующее предложение, которое было реализовано, – это расширение возможности применения такого вида наказания, как конфискация имущества. И применить его не только в отношении вещей, являющихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, но и в отношении не являющихся орудиями или предметами административного правонарушения авто-, мототранспортных средств, прицепов к ним, принадлежащих на праве собственности лицам, привлеченным к административной ответственности. Также по предложению главы Республики Крым сюда были отнесены и маломерные суда. Обращаю внимание на то, что здесь соблюдается правовая позиция Конституционного Суда о том, что применять конфискацию можно лишь к тому лицу, которое было привлечено к административной ответственности, является собственником соответствующего имущества. Поэтому ситуация, при которой кто-то, например, сдал в аренду транспортное средство, не ведая о том, что арендатор будет соответствующие нарушения совершать, он в данном случае не сможет быть подвергнут такому наказанию в виде конфискации. Речь идет о таком механизме, когда ему будет выдаваться соответствующее предписание о недопустимости дальнейшего использования его транспортного средства для целей неправомерных. И если впоследствии выяснится, что это предписание не

выполняется, вот в таком случае он уже будет подвергнут административной ответственности, собственник, и тогда к нему может быть применена эта мера.

Также уже отмечалось, какие составы административных правонарушений будут включены в Особенную часть по предложениям субъектов. Это и упомянутая административная ответственность за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан с 23 часов до 7 часов (часть шестая статьи 14.1). Это расширение состава мелкого хулиганства, куда относятся по проекту в том числе действия, выражающие явное неуважение к личности или обществу, нарушающие правопорядок, общественный порядок и (или) спокойствие граждан (часть первая статьи 14.1). Под это положение подпадут ряд из тех предлагаемых более конкретных составов, которые субъекты предлагали. Это ответственность за выгул потенциально опасных собак без намордника и поводка в общественных местах, нарушение установленных правил (статья 14.9). Также административная ответственность за продажу несовершеннолетним некурительных смесей на основе табака или никотина, полученных путем химического синтеза, смесей для так называемых электронных сигарет (часть третья статьи 25.5 проекта).

Что касается остальных предложений, ну, в первую очередь, конечно, до сих пор сохраняется актуальность вопроса о нарушениях в сфере благоустройства. Здесь предлагаем коллегам подумать над тем, чтобы опять же либо в закон о введении в действие, либо параллельно в федеральное законодательство, касающееся этой сферы, в Градостроительный кодекс, нужно внести изменения, которые у нас сделают возможным закрепление ответственности за это нарушение именно как нарушение федерального законодательства в Кодексе об административных правонарушениях. Я прошу коллег в этом направлении подумать и таким образом реализовать данное предложение. Потому что пока существующая модель она... есть юридико-технические препятствия. Нужно поднастроить именно отраслевое федеральное законодательство.

Что касается проекта процессуального кодекса, ряд субъектов предлагали такую меру позитивную, на наш взгляд, – это в процессуальный кодекс, который теперь у нас выделен в отдельный акт, связанный с процедурами привлечения к ответственности и исполнения административных наказаний, внести положение о том, чтобы механизм уплаты административного штрафа со скидкой в размере половины от назначенного в течение 20 дней со дня вынесения постановления по делу распространить на максимально широкий круг административных правонарушений, в том числе на те правонарушения, ответственность за

которые предусмотрена законами субъектов Российской Федерации. Это были у нас предложения правительства Ненецкого автономного округа, Министерства юстиции и имущественных отношений Чувашской Республики, Орловского областного Совета народных депутатов, Народного хурала Республики Бурятия, Законодательного Собрания Калужской области. Эти предложения реализованы.

Также в проекте процессуального кодекса закрепляется право суда, прокурора, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, истребовать доказательства и иные сведения по ходатайству участников производства или по своей инициативе в целях правильного разрешения дел об административных правонарушениях, определения вида и размера административного наказания, обеспечения его исполнения. Об этом должно быть вынесено определение, в котором указывается срок и порядок представления истребованных доказательств или сведений.

Данное правомочие может быть в том числе реализовано и при необходимости истребования сведений о собственнике (владельце) транспортного средства, совершившего административное правонарушение в области дорожного движения или в области благоустройства территорий, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, в случае отсутствия соответствующей информации у должностного лица органа, уполномоченного на вынесение постановлений по делам о таких правонарушениях. И в последнем случае дело будет считаться возбужденным с момента вынесения определения о востребовании таких сведений, чтобы у нас не было возможности в данном случае уходить от ответственности в ситуации, когда недостаточно информации о том, кто правонарушение совершил.

Я думаю, еще подробнее какие-то вопросы осветит Дмитрий Федорович Вяткин. Он тоже, в общем, координировал работу соответствующей рабочей группы вместе с нами.

Спасибо за внимание.

Еще раз повторяю, что Министерство юстиции сейчас открыто максимально для всех конструктивных предложений. И наша общая задача – этот текст, который еще истиной в последней инстанции, конечно же, не является, улучшить с учетом мнения общества. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Денис Васильевич.

Дмитрий Федорович Вяткин, пожалуйста, Вам слово.

Д.Ф. ВЯТКИН

Спасибо, уважаемый Андрей Александрович.

Мы действительно первый раз публично обсуждаем обнародованные проекты Кодекса об административных правонарушениях и процессуального кодекса об административных правонарушениях, закона о введении в действие. Совершенно очевидно, что это далеко не окончательная редакция этих законопроектов, и из этого надо исходить, на мой взгляд, прежде чем сделать вывод в целом о подготовленных документах. Это совершенно очевидно.

Именно поэтому мы и проводим благодаря нашим коллегам из Совета Федерации – Андрею Александровичу, Ирине Валерьевне – максимально публичное обсуждение этих вопросов, в том числе и с точки зрения учета мнения регионов, пожеланий регионов, обсуждения того, что мы не внесли пока в кодекс. Потому что было так, что некоторые предложения регионов в том числе противоречили друг другу, диаметрально расходились, поэтому был выбран некий усредненный вариант. Почему не всё учли по регионам?

Первое. Нужно было выявить мнения и учесть предложения, обсудить предложения, какие вопросы, в настоящий момент относящиеся к предметам совместного ведения и урегулированные на федеральном уровне, на региональном уровне, а зачастую и на уровне местных нормативных актов, следует передать в сферу регионального установления ответственности. Я думаю, что об этом Денис Васильевич уже говорил. Эти предложения должны быть учтены в законе о введении в действие. Это первое.

Может быть, чисто юридико-технически можно будет другую форму выбрать – это законопроект о внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи со вступлением в действие. Можно и так будет сделать, но тем не менее.

Теперь что касается конкретных составов. Действительно предложений было очень много. Часть предложений поглощена общими нормами Кодекса об административных правонарушениях. Например, нанесение надписей. Совершенно очевидно, можно было бы наказывать в рамках проектируемой статьи 11.3, а именно повреждение, уничтожение чужого имущества. В принципе это одни и те же действия. Нарушение тишины и спокойствия граждан, которое совершается субъектами предпринимательской деятельности. Есть статья 10.2 – нарушение санитарно-эпидемиологических норм и правил.

В чем особенность? Нарушение тишины и сейчас администрируется различными субъектами административной юрисдикции. Часть – МВД, и часть – Роспотребнадзор. В

настоящем проекте так и разведено, что если это нарушение совершается, во-первых, гражданами и попадает под мелкое хулиганство, содержит соответствующие признаки мелкого хулиганства, которые указаны в главе 14, то тогда это и будет, соответственно, администрироваться полицией.

В то же время у нас есть требование к содержанию жилых, нежилых помещений, которое регулируется на федеральном подзаконном уровне (это уровень шума, это время, соответственно, и там есть разбивка по времени суток), которое относится к регулированию Роспотребнадзора и администрируется этим. Соответственно, мы это поместили все в статью 10.2 сейчас и, таким образом, разделили ответственность. В отношении юридических лиц, субъектов предпринимательской деятельности, которые нарушают данные правила санитарно-эпидемиологические к содержанию жилых и нежилых помещений, объектов транспорта, иной инфраструктуры, это, соответственно, у нас попало в главу 10. Все, что касается нарушения общественного порядка (а заметьте, мы в соответствующей статье существенно расширили и уточнили перечень общественных мест), нарушения тишины и спокойствия гражданами будет попадать под действие статьи о мелком хулиганстве. Пока мы такое предложили.

Что еще не учли? Если нет федерального, законодательного или иного нормативного регулирования тех или иных вопросов. Это у нас касается попрошайничества. У нас благоустройство, в общем-то, выведено на муниципальный уровень. Следовательно (об этом мы уже говорили), нам надо будет либо поднять это до регионального регулирования, до регионального уровня и так далее, действительно отдать вопрос установления ответственности на федеральный уровень. Вопросов нет. Мы не можем на федеральном уровне устанавливать ответственность за нарушение любых законодательных и нормативных актов. Мы оставили только федеральное, как по статье 71, так и по статье 72, то есть по исключительным федеральным предметам ведения и по предметам совместного ведения. Это уже шаг вперед и расширение существенное федеральной компетенции и составляющей.

Часть мы учли, особенно все, что касается животных. Там несколько статей сейчас есть в главе 19 и в главе, которая предусматривает ответственность за нарушение правопорядка в общественных местах. Выгул собак без намордника – это правопорядок в общественных местах, соответственно, а нарушение правил обращения с животными, так как это не так давно было урегулировано действующим федеральным законом, это все попало в соответствующую главу проекта федерального кодекса. И там, по-моему, исчерпывающий перечень. Единственное, что мы не учли, – это пропаганда жестокого обращения с животными, потому что пока нет нормальной,

четкой формулировки, слишком большое количество действий, в принципе не носящих противозаконного характера, могло попадать под эту статью, поэтому она сюда в проект не попала, сразу скажу.

Теперь что касается компетенции городов федерального значения.

В проекте общей части КоАП сделано исключение для городов федерального значения. Москва и Санкт-Петербург, особенно Москва, надо сказать, имеют богатый и успешный опыт эффективного применения мер административной ответственности за нарушения законодательства города Москвы. Даже там, где акты московские принимаются законом города Москвы по предметам совместного ведения и есть по этому же поводу, допустим, федеральное регулирование даже в виде отсылочных норм и бланкетных норм, то мы посчитали возможным оставить полномочия по установлению административной ответственности городе Москве исключительно на усмотрение региона. То же самое для других городов федерального значения. Практика такая не вызвала ни у кого возражений, в том числе когда мы это обсуждали на межведомственной рабочей группе.

Я еще раз хочу заострить внимание на одном вопросе, обратиться к нашим коллегам в субъектах Федерации. Необходимо в кратчайший срок, на мой взгляд, завершить работу по анализу действующего регулирующего законодательства в тех или иных сферах, в тех или иных отраслях, которые относятся по статье 72 Конституции к предметам совместного ведения, и высказать свои предложения. Давайте, может быть, их обобщит профильный комитет Совета Федерации. Мы были бы очень благодарны Ирине Валерьевне, Андрею Александровичу, если бы вы помогли рабочей группе обобщить все предложения субъектов, что необходимо было бы отдать в части установления составов административных правонарушений на региональный уровень. Там предложений, конечно, будет достаточно много. А где необходимо соответствующее регулирование хотя бы в виде общих норм вывести на федеральный уровень, чтобы установить ответственность в федеральном кодексе, а, возможно, наоборот, делегировать или оставить это все на региональном уровне.

Еще хочу два слова сказать. Была проведена работа в том числе по обобщению составов. И Денис Васильевич, наверное, об этом уже говорил, мы сократили количество составов, действующих 1803 до 1666 составов административных правонарушений в действующем кодексе. Какую цель мы преследовали? Если меняются те или иные регулирующие нормы на федеральном уровне, то это не должно всегда, в 100 процентах случаев влечь автоматическое внесение

изменений в Кодекс об административных правонарушениях. Тем более что правовые позиции Конституционного Суда позволяют законодателю использовать различные методы и способы формулирования правовых норм, устанавливающих ответственность, в том числе и отсылочный, бланкетный способ формулировок составов административных правонарушений.

Мы на основании этого мнения, этой правовой позиции, собственно, так и подошли ко многим составам. Вы это увидите. Даже изменения в регулирующем законодательстве, где оно очень конкретное, разветвленное, обширное (такие как санитарно-эпидемиологическое благополучие, пожарная безопасность, технические нормы и правила), внесение каких-то точечных изменений в регулирующее законодательство не повлечет изменений в законах о санкциях. На мой взгляд, это уже очень хорошо.

Возможно, когда мы увидим результаты проведенной работы по отсечению ненужных, излишних регулирующих норм в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, мы придем к тому, что мы еще предложим более общие нормы, и в том числе постараемся формулировать нормы об ответственности, исходя из риск-ориентированного подхода. Он сейчас присутствует уже в проекте, чтобы ответственность дифференцировалась не в зависимости от того или иного предписания, запрета, нормы или правила, а в зависимости от степени риска, который несет нарушение этой нормы.

Вот там должна быть более детальная дифференциация норм об ответственности и санкций в том числе. Спасибо.

А.А. КЛИШАС

Спасибо, Дмитрий Федорович.

Мы, конечно, постараемся обобщить предложения регионов. Мы с Ириной Валерьевной уже решили, у нас предстоит пленарное заседание на следующей неделе, и мы еще раз нашим коллегам – членам Совета Федерации напомним о том, что необходимо тоже посоветоваться у себя в регионах в первую очередь с региональными законодательными собраниями, их предложения собрать и передать нам, в частности, в наш комитет.

И я, пользуясь случаем, что у нас многие регионы подключены в режиме видеоконференции. Коллеги, вы своих сенаторов побеспокойте, передайте им свои предложения, чтобы они тоже подключились к этой работе и передали нам все, что вы нарабатываете у себя в регионе.

Уважаемые коллеги, следующим выступает Иван Александрович Сухаревский, заместитель начальника правового управления Законодательного Собрания Ростовской области.

Пожалуйста, Иван Александрович, Вам слово.

И.В. СУХАРЕВСКИЙ

Спасибо большое за возможность выступить.

Хотелось бы сразу отметить, насколько точно сформулирована тема сегодняшнего совещания: реформирование законодательства и учет мнения субъектов.

Конечно, реформы в нашей стране идут постоянно, но всегда ли идет учет мнения субъектов? Поэтому здесь, безусловно, хотелось поблагодарить Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, который организовал такую возможность и предоставил платформу именно позиции реформы и учета.

Отмечено, что новый Кодекс об административных правонарушениях – это, безусловно, реформа законодательства. Но всегда ли эта реформа учитывает интересы, пожелания и состояние субъектов?

Хотелось бы подкрепить свои слова конкретными положениями проекта кодекса. Ну, поскольку Ростовская область – особый субъект, я начну с конца, то есть с третьего раздела, который касается подведомственности дел об административных правонарушениях. В этот раздел помещена любопытнейшая статья, касающаяся регулирования административных комиссий. Административные комиссии до этого федеральный законодатель регулировал с позиции, что создание вопросов административной комиссии – это компетенция субъектов, и они в соответствии с законами № 184 и № 131 вправе наделить, передать указанные полномочие по созданию органам местного самоуправления.

Соответственно, комиссии по действующему законодательству существуют начиная с 2002 года. Система построена, работа налажена. И вот, ее предлагают реформировать. Вводится детальное, довольно подробное регулирование деятельности комиссии.

И первое, на что хотелось бы обратить внимание, – комиссии обретают установленный уже статус на федеральном уровне без всякого федерального закона, что это органы административной юрисдикции, смысл деятельности которых – рассмотрение дел об административных правонарушениях. С этим никто не спорит, и во всех субъектах так и записано. Но далее идет императивная норма, касающаяся создания соответствующих комиссий, их все

субъекты Российской Федерации должны создать при высших исполнительных органах государственной власти в городах и районах.

В большинстве субъектов или во многих субъектах, или, точнее, в Ростовской области комиссия при правительстве Ростовской области не создана. Но, естественно, необходимость ее создания обсуждалась при приведении в соответствии областного законодательства в 2002 – 2003 годах.

Естественно, почему не создана эта комиссия? Вопрос в делении компетенций – какие составы должны рассматриваться на местах, и какие составы нужно, грубо говоря, с них забрать и зачем. Если они там... То есть они там плохо смотрят, что нужно смотреть в областном центре, или в чем логика деления компетенций комиссии? Никто не смог ясно сформулировать.

Ну и плюс технические элементарные трудности, когда протокол об административных правонарушениях из отдаленного района надо везти в административный областной центр. У нас не самая большая область, но 200 километров, это много. Это очень много и это очень затратно.

Поэтому предлагается обязательно создать. Хорошо. Партия сказала, комсомол ответил: есть. При этом, согласно положениям кодекса (а там же детально расписано), все административные комиссии осуществляют свои полномочия на заседаниях, проводимых по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. То есть помимо того, что нужно создать комиссии, областную в частности, нужно еще один раз в месяц ее как минимум собирать, соответственно, компетенция должна быть у областной комиссии достаточно насыщена.

Далее федеральный законодатель говорит о терминах "район" и "город", используя тем самым термины административно-территориального устройства. Но города, естественно, и городские округа, это разные вещи, поскольку с точки зрения административного устройства города, это областного подчинения, как принято традиционно с советских времен говорить, и районного подчинения.

Отсюда возникает вопрос – нас принципиально предлагают создать в каждом населенном пункте с наименованием "город"? Но тогда, собственно говоря, те субъекты, которые пошли по пути наделения полномочиями субъектов, то в большинстве субъектов наделяют муниципальные районы и городские округа. Конечно, можно наделить городские поселения, но это опять же дополнительные расходы и обычно городское поселение это и есть районный центр. Соответственно, там что, в самом населенном пункте будет две административные комиссии – одна городская, а вторая районная?

Далее. Часть третья говорит о том, что административные комиссии при высших исполнительных органах государственной власти субъектов осуществляют координацию и методическое обеспечение деятельности комиссий. Безусловно, совершенно правильная позиция о том, что в субъектах Российской Федерации должна осуществляться эта работа, а именно и координация, и методическое обеспечение. Конечно, мы знаем о том, что здесь есть определенные проблемы. Но, собственно говоря, если по-простому, зачем так жестко?

Во-первых, не обязательно для этого собирать комиссию и создавать ее там, где она не создана. Это можно сделать на уровне научно-консультативного совета, который существует при Верховном суде, при Генеральной прокуратуре. То есть речь идет о консультативно-совещательном органе, который собирается именно в целях координации обсуждения общих проблем, обобщения практики и спуска вниз определенных методических рекомендаций, но не об органе административной юрисдикции. Для чего делить эту компетенцию?

И последний угрожающий, на мой взгляд, и подрывающий саму идею реформирования административных комиссий пункт о том, что положения (численный и персональный состав) предлагается утверждать постановлением высшего исполнительного органа.

Но если большинство субъектов наделили органы местного самоуправления полномочиями, то – в чем будет состоять это наделение? Что, они сами не могут утвердить персональный состав, его надо утверждать на уровне области.

Поэтому предлагается, в общем-то, эти позиции, который направлены на реформирование административных комиссий, смягчить и предоставить субъектам право самим решать по установленным каналам. Если выдерживает регламент, то у меня все.

Но можно в нарушение регламента еще одно слово сказать. Я выражу, наверное, мнение большинства, и об этом уже сказали, что в декабре мы обсуждали Общую часть и несколько глав Особенной части. Сейчас – начало февраля, а перед нами уже готовый, цельный документ, тщательно проработанный. И хотелось бы в лице руководителей рабочих групп поблагодарить, сказать спасибо людям, которые писали этот проект. Видно, что люди вкладывали душу и, в общем, спасибо.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо, Иван Александрович. Немножко вышли Вы из регламента, но будет возможно еще поучаствовать в дискуссии.

Пожалуйста, Андреечев Игорь Сергеевич у нас представляет Архангельскую область.

И.С. АНДРЕЕЧЕВ

Уважаемая Ирина Валерьевна, уважаемые коллеги, добрый день. Я действительно хочу сказать благодарность комитету. Мы последние два года очень чувствуем ваше внимание к этой теме и та аналитика, которая подготовлена, она действительно очень многого стоит.

В принципе, проблема, мне кажется, обозначена была в двух выступлениях. Ирина Валерьевна сказала, что коренная проблема с точки зрения регионов – это разграничение полномочий. А Дмитрий Федорович сказал о том, что а в КоАП все не включить. И, получается, мы между этим на разрыве и находимся. С одной стороны, задача все-таки оставить субъектам компетенцию и так четко выстроить, как это предложено в 1.4 сейчас, но на самом деле, обращаясь к Министерству юстиции, очень сильно беспокоит концепция 1.3 и 1.4 в КоАП. И с другой стороны, наверное, регионы беспокоит и стремление все включить в КоАП, потому что тогда – в чем федеративная природа и совместное ведение с точки зрения статьи 72.

Первый подход с точки зрения 1.3 и 1.4. Два очень четких критерия (посыла) вы нам даете. Регион принимает в случае прямо предусмотренным федеральным законом, а Федерация в КоАП за нарушение еще и законов субъектов. Тем самым фактически – что вы делаете? Вы полностью вытесняете регионы из возможности принятия каких-либо актов в сфере административной ответственности. К чему это приведет? Наверное, честно скажу, ни к чему хорошему точно, потому что не только пострадает оперативность и гибкость в регулировании. Мы ведь часто говорим: а жизнь богаче. Ирина Валерьевна приводила вейпы и снюсы. Мы увидели, что на федеральном уровне более двух лет проблема поэтапно не решается. Регионы многие проблему эту, соответственно, решают. Стремясь еще больше включить все в КоАП, мы тем самым пытаемся создать еще большее универсальное регулирование на федеральном уровне. За каждой той статьей, которую мы видим в таблице, этого федерального регулирования в принципе нет.

Та же самая тема – благоустройство, один из составов который предлагается, – земляные работы, где требования федерального уровня связаны с регулированием те же самых земляных работ. Как только это появится в КоАП, это означает, что субъект не сможет ни одного слова дополнить на тему благоустройства и проведения земляных работ. Тема замечательная. Могу напомнить. В декабре 2017 года вносились изменения в закон № 131, появилась статья 45.1, что должны быть правила благоустройства, но предшествовала этому такая достаточно жесткая дискуссия регионов и федеральных органов власти – будут ли в России типовые правила благоустройства? Мы ответ получили: не будет. То есть закон субъекта может дополнить

статью 45.1 – только ключевые идеи, что должно быть в правилах, соответственно, благоустройства. То есть, получается, в данном случае, если мы это включим в КоАП, тем самым регионы не смогут, а это муниципальные акты, это все-таки ответственность Федерации.

Еще один посыл. Мы говорим, что федеральный закон принимается и сразу нужно задуматься об ответственности и в том числе задуматься – должен ли вводить ее регион? Я позволю себе привести несколько примеров. Федеральный закон № 498 об ответственном обращении с животными с 1 января 2019 года, с 1 января 2020 года полностью. Ответственности по сей день нет, то есть при принятии не задумались, как на введение на федеральном уровне, так и не задумались... А мы и не можем на региональном, соответственно.

Аттракционы. Введены процедуры, ответственности так и нет. То есть хотели ужесточить, ничего не ужесточили.

Вы знаете, как в регионах ведется сложнейшая так называемая мусорная реформа, закон 89, региональные операторы. И ключевая проблема: как только в регионе появился региональный оператор, с ним должны быть заключены договора. А если физическое лицо, частный домовладелец не заключает с региональным, где ответственность? То есть получается, эта связка в случае, предусмотренном федеральным законом, априори не будет никогда работать, потому что закон принимается на уровне еще концепции, нет подзаконного регулирования, не понятно, какое регулирование будет в субъекте. Мы не сможем на этом этапе задуматься о введении ответственности, или будет посыл о том, что нет аналитики и всего остального нет для того, чтобы ввести соответствующую ответственность. Но регион тоже не сможет подхватить в этом случае при такой формулировке.

Смотрите, например, уполномоченный по защите прав человека, предпринимателя, ребенка, депутат законодательного органа, депутат местного самоуправления. Если смотрим в КоАП, то все то же самое на федеральном уровне есть. Совместное ведение? Совместное ведение. То есть мы с вами предполагаем, что в соответствующих федеральных законах (о статусе уполномоченного, 184-й по депутатам) везде появится формулировка, что за неисполнение законных требований депутатом регионального парламента будет устанавливаться законом субъекта... Насколько мы себе должны усложнить жизнь по предмету совместного ведения, чтобы себя загнать в эти рамки в случаях, предусмотренных федеральным законом.

И на самом деле случаи, предусмотренные федеральным законом, регионы не спасут. Я приведу пример. Он есть в таблице. Мы благодарны за то, что он учтен. Это федеральный закон

№ 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации". Это так называемый комендантский час или нахождение ребенка в дневное время в определенных запрещенных местах. Если это ночное время, мы понимаем, это бары, клубы, тотализаторы, дискотеки. В федеральном законе № 124 прямая формулировка, что ответственность устанавливает субъект Российской Федерации. Есть несколько решений Верховного Суда, в том числе по Архангельской области. Коллеги, я дословно процитирую при всем уважении к Верховному Суду. "Право, предоставленное федеральным законом, не является абсолютным и реализуется с учетом разграничения полномочий. Вердикт признать не действующим".

Даже если мы включим формулировку "в случаях, предусмотренных федеральным законом..." с таким подходом в судебной практике мы опять-таки на региональном уровне соответственно ничего не сможем ввести.

Наше видение, что бы мы предлагали с точки зрения разграничения полномочий? Коллеги, наше предложение убрать "в случаях, предусмотренных федеральным законом...", двигаться, как первое предложение сформулировано в аналитике комитета, но все-таки говорить не в режиме опережающего регулирования. Архангельское областное Собрание депутатов вносило проект закона в 1.31 в порядке опережающего регулирования. Проект федерального закона отклонен, и, может быть, критика-то была и справедливая. Основной довод профильного комитета по законодательству Государственной Думы был о том, что опережающее регулирование и возможность установления ответственности – не одно и то же.

Но для нас все-таки ключевой вопрос... И в чем проблема-то сейчас? Регион не может ввести ответственность за нарушение своих актов и муниципальных актов при отсутствии такой ответственности в КоАП. По нашему мнению, это в принципе ключевой тезис, который должен быть отражен, что регион по предметам совместного ведения за нарушение своих актов и муниципальных может водить ответственность при отсутствии такой ответственности в КоАП. Тогда, может быть, будет потихонечку меняться судебная практика.

Я абсолютно согласен, что необязательно в КоАП на все случаи вводить ответственность. Верховный Суд говорил, что действительно сам факт отсутствия ответственности не означает, что она должна быть обязательно введена федеральным законодателем. По нашему мнению, нужно более гибко подойти к проблеме разграничения полномочий.

Вторая проблема, очень кратко обозначу, – это право муниципалитетов составлять протоколы по КоАП при осуществлении муниципального контроля. Вообще проблему

вычеркнули, но ведь право регионам было дано в 2009 году. В 2009 году дали, потом в последующем забрали через соответствующую судебную практику. Получается, в новом законе все равно пять видом муниципального контроля ключевых сохраняется, в том числе земельный, в том числе благоустройство. И все составы в КоАП, ведь нецелевое использование земельного участка в КоАП. То есть субъекты по той же теме земельного контроля, земельных нарушений ничего не введут. У нас получается ситуация, что полностью нивелируется муниципальный контроль. Муниципальный служащий выходит, видит, составляет информацию и дальше передает. Потом снова проверки федеральной службы.

Сейчас в проекте КоАП предусматривается, что субъект может наделять. Если сейчас прочитать, там слово "или". И можно прочитать, что федеральный закон по КоАП может наделить, субъект, соответственно, по своим законам.

При такой формулировке мы не сможем наделить. И более того, коллеги, ну, опять-таки я сказал посыл – муниципальный контроль. Почему регион должен переводить эти категории именно в переданные полномочия? А вы понимаете, что это финансирование? Но вопросы местного значения или деятельность местной администрации по решению вопросов местного значения финансируется из местного бюджета. Почему регионы в рамках новой предложенной концепции должны полностью тем самым предусматривать финансовые средства на составление соответствующих протоколов?

И, уважаемые коллеги, что касается полиции, заключения соглашений, если все-таки (вот это, наверное, самое ценное) окончательно включить все составы в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности в КоАП, субъектам не давать никаких соответственно полномочий, ну и убрать эту норму про заключение соглашений. Ведь сам Совет Федерации, уважаемые депутаты Госдумы говорили, что законностью нельзя торговать. Я ведь ваши слова дословно цитирую. Нельзя торговать общественной безопасностью, общественным порядком в регионах, 28 субъектов заключили, остальные не заключили. Вот Архангельская область не заключила, потому что нам говорят, как коллега делился, что мы должны поднять эти полномочия на уровень области. Тогда получается, участковый выходит, составляет рапорт, рапорт направляет нам в административный центр, мы составляем протокол, который снова направляем туда. А при сроках привлечения к ответственности в итоге никакая тишина и порядок не будут соответственно обеспечены. Поэтому, конечно, мне кажется, еще больше нужно продолжить включать в КоАП все

составы в сфере общественного порядка, безопасности, а по другим составам, конечно, нужно более гибкое регулирование.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Большое спасибо, Игорь Сергеевич.

Коллеги, тогда мы в дискуссии вернемся, потому что попросим и Дениса Васильевича, и Дмитрия Федоровича как-то прокомментировать после всех выступлений.

Уважаемые коллеги, Чубаров Александр Анатольевич, Республика Татарстан. Режим видеоконференцсвязи. Вы нас слышите?

А.А. ЧУБАРОВ

Да.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Пожалуйста.

А.А. ЧУБАРОВ

Уважаемые коллеги, спасибо за предоставленное слово.

Дело в том, что сейчас, слушая выступление Игоря Сергеевича, могу сразу сказать, что вопросы, которые мы подготовили, в принципе совпадают с тем мнением, которое он высказал. Я со своей стороны постараюсь все-таки, не нарушая регламента и заранее извиняясь за возможные повторы, донести мнение Государственного Совета Республики Татарстан.

Как уже правильно было отмечено, что согласно статье 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях регионы вправе устанавливать административную ответственность только за нарушения собственных законов и иных нормативных правовых актов. Кроме того, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. В то же время следует констатировать, что федеральное законодательство в настоящее время приобрело по-настоящему комплексный характер. На федеральном уровне детально регламентированы все более или менее значимые вопросы, находящиеся не только в ведении, собственно, Российской Федерации, но и являющиеся предметом совместного ведения, а также относящиеся к вопросам местного значения. При этом ответственность за нарушение норм федеральное законодательство не всегда предусматривает. Согласно действующему законодательству, правовой позиции судов органы государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливая административную ответственность, не вправе вторгаться в сферу общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации.

Федерации или предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования. Это приводит к тому, что положения региональных законов, содержащих актуальные административные составы, признаются недействительными и исключаются из правового поля при отсутствии равнозначной им замены на федеральном уровне. К примеру, в области управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, а также установления дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. Решением обозначенной проблемы стало бы предоставление субъектам Российской Федерации права установления административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации по вопросам, находящимся в совместном ведении и урегулированным нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами, если в Кодексе об административных правонарушениях такая ответственность не предусмотрена.

Кроме того, я хотел бы все-таки остановиться на сказанной уже теме Игорем Сергеевичем – это тот факт, что федеральным законом от 21 июля 2014 года № 247-ФЗ, как вы все знаете, установлено, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) только в случае, если передача этих полномочий предусмотрена соглашением между МВД и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, как вы прекрасно знаете и сейчас было до меня озвучено, такие соглашения заключены не со всем субъектами Российской Федерации.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 2 июля 2018 года № 27-П указал, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не могут быть принуждены к подписанию таких соглашений на неприемлемых для себя организационно-правовых, финансовых или иных условиях, а уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не вправе произвольно отказать в их заключении, в случаях когда проекты соответствующих соглашений отвечают требованиям, установленным федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, должностные лица органов внутренних дел (полиции) обязаны оказывать содействие в привлечении виновных в совершении предусмотренных законами субъектов

Российской Федерации административных правонарушений, именно посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, также и при отсутствии соответствующих соглашений.

Таким образом, следует признать, что цели законодательного регулирования федерального закона от 24 июля 2014 года № 247-ФЗ, на мой взгляд и на взгляд Государственного Совета Республики Татарстан, достигнуты не в полной мере. И вот это стремление к формализованному разграничению компетенций между федеральными и региональными органами власти, на мой взгляд, не должно осуществляться в ущерб охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

На основании изложенного... В условиях отсутствия органа, который бы на местном уровне обеспечил охрану общественного порядка, у нас были попытки по созданию муниципальной милиции. Но тем не менее мы считали бы целесообразным установить на федеральном уровне обязанность составления протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов внутренних дел (полиции). Спасибо за внимание.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Большое спасибо, Александр Анатольевич. Оставайтесь с нами, примите участие в дискуссии.

Пожалуйста, город Ростов-на-Дону, Добрынина Елена Николаевна. Семь минут.

Е.Н. ДОБРЫНИНА

Добрый день, уважаемые коллеги! В рамках сегодняшней темы для обсуждения хотелось бы отметить и вопросы административной ответственности в сфере трудовых отношений. Объективная необходимость пересмотра действующего в настоящее время Кодекса об административных правонарушениях назревала уже давно и обусловлена необходимостью систематизации содержащихся в нем норм с учетом внесенных за весь период его действия изменений и дополнений, которые в большинстве своем носили дискретный характер без сформированного единого системного подхода, с учетом изменяющихся потребностей современного общества, с учетом внедрения новых технологий и глобальной информатизации, которая уже у нас применяется повсеместно и стала объективной реальностью во всех областях профессиональной деятельности.

В качестве общего положительного аспекта проекта Кодекса об административных правонарушениях хотелось бы отметить, что при формировании законодателем была выделена специальная глава, восьмая глава, которая своей целью имеет объединить все нормы, касающиеся ответственности работодателей и их должностных лиц в области нарушения трудовых прав работников. В настоящее время в действующем Кодексе об административных правонарушениях все нормы разрозненны и находятся в разных главах.

Также нельзя не отметить и общий высокий уровень юридической подготовки законопроекта, и технический уровень подготовки законопроекта. Он подготовлен с учетом развития современной системы федерального законодательства, в том числе и в области трудового законодательства, что является значительным и очень важным.

При рассмотрении конкретной главы восьмой именно в части защиты трудовых отношений хотелось бы в качестве положительных аспектов также выделить, что были конкретизированы составы правонарушений, более детально прописана ответственность за повторные аналогичные правонарушения, допущенные всеми участниками правоотношений. Виды правонарушений сгруппированы с учетом общего предмета регулирования, субъектов правоотношений, характеристик и охраняемых прав и свобод.

Кроме того, правонарушения в области трудового права обобщены в отдельный раздел, при этом часть статьи одновременно наряду с основным предметом регулирования, который закрепляет положение о пределах ответственности в области трудовых правоотношений, вынесены за рамки главы 8 и отнесены к другим главам, исходя из основного предмета регулирования. Так, нормы, которые касаются ненарушения положений закона, устанавливающие требования к правовому регулированию иностранных граждан на территории Российской Федерации, в том числе содержащие в себе и порядок, и их трудоустройство, не входят в состав главы 8, однако отнесены к главе 39, которая устанавливает правила установления административных правонарушений, которые посягают на установленный порядок пребывания, проживания и осуществления трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Кроме того, важным моментом, на который бы хотелось обратить внимание, является появление новой статьи 8.18, которая в настоящем проекте устанавливает единый подход к определению пределов ответственности за повторное нарушение по аналогичному

правонарушению, к которому уже был привлечен работодатель, должностное лицо или индивидуальный предприниматель.

Этот единый подход выражается в том, что административные штрафы, которые ранее применялись к нарушителю, могут быть увеличены до двукратного размера.

Однако, несмотря на все вышеперечисленные положительные аспекты, в настоящий момент полагаем целесообразным обратить внимание и на те вопросы, которые требуют дополнительного обсуждения и решения. В качестве частного замечания по пункту 2 статьи 8.1 проекта предлагаем рассмотреть возможность применения более мягких штрафов, которые предусмотрены данным пунктом в отношении нарушений, связанных с предоставлением сведений о трудовой деятельности в рамках принятых федеральных законов № 439-ФЗ и № 436-ФЗ, которые вносят изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации и в закон об индивидуальном персонифицированном учете и определяют обязанности работодателя по предоставлению в единую информационную систему пенсионного фонда сведений о трудовой деятельности своих работников.

При этом нужно учитывать, что в настоящий момент (об этом профессиональное сообщество получает соответствующие разъяснения и от пенсионного фонда, и от Минтруда) разработан проект федерального закона "О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях", который предусматривает более мягкие пределы административной ответственности за нарушение сроков предоставления, некорректное предоставление либо непредоставление в полном объеме сведений о трудовой деятельности в отношении работников в виде предупреждения должностных лиц. Данная редакция проекта Кодекса об административных правонарушениях, в частности ее пункт 2 статьи 8.1, предусматривает реальные штрафы. Данная мера ответственности, которая сейчас предложена в законопроекте № 748 и № 758, предполагается более целесообразной и щадящей, учитывая отсутствие до настоящего времени разработанных единых методических рекомендаций, которые бы определяли алгоритм действий работодателя не только в части предоставления своевременной отчетности, но и при проведении подготовительного этапа, связанного с реализацией закона № 439, поскольку требуется создание условий для работодателя либо для должностных лиц, ответственных за исполнение закона, для исключения непреднамеренного нарушения.

Кроме того, возможно рассмотреть возможность применения данной меры ответственности в отношении всей отчетности, которую должен предоставлять работодатель по

своим застрахованным лицам в информационную систему пенсионного фонда. У нас есть и другие отчетности, кроме сведений о трудовой деятельности работника. И поскольку эта отчетность не отражается во второй части статьи 8.11, соответственно, у контролирующих органов возникает возможность и право применить пункт первый, который является общей нормой по отношению ко всем нарушениям в области трудовых отношений и устанавливает более высокие штрафы.

Кроме того, при определении наличия штрафов, которые должны, как абсолютно верно заметила Ирина Валерьевна, выполнять превентивную карательную меру, нам необходимо учитывать обеспокоенность бизнес-сообщества, которая выражается на всех уровнях реальной возможностью несения административных рисков ввиду отсутствия, во-первых, достаточной финансовой основы для погашения вынесенных штрафов, и учитывать потенциальную возможность после погашения этих штрафов к дальнейшему продолжению своей деятельности с точки зрения обеспечения гарантий правовой безопасности работников, с которыми в данный момент заключены трудовые отношения.

Эта же аналогичная обеспокоенность значительным увеличением размеров штрафов, появлением новых штрафов была озвучена представителями профсообщества, которому предстоит непосредственное исполнение норм законодательства, в рамках "круглого стола", который проводился 23 января 2020 года Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. И опасения эти были обусловлены не только возможностями неисполнения норм законодательства по вине работодателя, но и отсутствием необходимых единых методических, консультационных разъяснений. Установление более высоких штрафов в отношении должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц представляется действенной мерой только в результате одновременного внедрения механизма поддержки работодателя путем повышения уровня квалификации его работников, разработки качественных методических рекомендаций, проведения консультаций, целью которых является именно оказание содействия в корректном исполнении положений законодательства с целью недопущения непреднамеренного их нарушения.

И последний момент, на котором хотелось бы остановиться. В настоящий момент у нас существует ряд законопроектов о внесении изменений в том числе и в Трудовой кодекс Российской Федерации в части дополнения перечня обязательных условий для занятия педагогической деятельностью, текст которых содержит в себе ссылки на действующую редакцию Кодекса об административных правонарушениях. Также есть законопроекты о проведении

эксперимента о выполнении квоты для приема инвалидов и о внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях, но также в действующей редакции. То есть при рассмотрении и тех законопроектов, которые сейчас находятся на рассмотрении, и самого законопроекта Кодекса об административных правонарушениях необходимо учитывать их соотносимость между собой для того, чтобы исключить противоречия между ними после их принятия и исключить необходимость внесения дополнительных корректировок.

В общем, это все, что хотелось бы отметить именно по главе 8, по вопросам административной ответственности в сфере трудовых отношений.

Благодарю за внимание.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо, Елена Николаевна.

Пожалуйста, представитель Пермского края Носов Дмитрий Владимирович.

Мы Вас не слышим. Постарайтесь подключиться к нам. Дмитрий Владимирович, мы Вас уже и не видим.

Давайте мы вернемся в Пермь чуть позже.

Д.В. НОСОВ

Уважаемые коллеги, хотел бы обсудить несколько вопросов, которые возникают в процессе использования норм Кодекса об административных правонарушениях на сегодняшний день. И начнем с первой проблемы, которая у нас есть. Я могу констатировать тот факт, что на территории Пермского края на сегодняшний день, к сожалению, отсутствуют нормы права, которые устанавливали административную ответственность за нарушение правил благоустройства.

Так случилось, что все нормы права по правилам благоустройства были признаны судом незаконными. И была только одна причина, почему нормы права эти признаны незаконными и исключены из нашего закона. Причина в том, что все эти нормы были сформулированы бланкетным характером, то есть с указанием на то, что нарушение соответствующих правил благоустройства территорий муниципальных образований в такой-то сфере является само по себе административным правонарушением.

Суды при рассмотрении дел говорили о том, что у нас достаточно много муниципальных образований, в каждом муниципальном образовании существуют свои правила по благоустройству территории, на территории субъекта Российской Федерации должна

существовать одна единая судебная практика, в том числе и практика, связанная с привлечением к административной ответственности.

Между тем, если формулировать таким образом, как говорят суды, нормы права в рамках закона об административных правонарушениях, у нас получается, что мы должны создать порядка 100 различных норм, которые бы устанавливали соответствующие запреты в существующих муниципальных образованиях, что является очень неудобным и, я считаю, в принципе недопустимым.

В связи с этим можно приветствовать положения концепции ...*(неразборчиво)* из нового Кодекса об административных правонарушениях, в соответствии с которой предполагалось, что возможно в законах субъектов Российской Федерации устанавливать бланкетные нормы с отсылкой на муниципальные правовые акты. К сожалению, в том проекте, который сейчас официально размещен для обсуждения, отсутствуют соответствующие положения.

Я очень сильно надеюсь, что все-таки при доработке норм Кодекса об административных правонарушениях подобные положения опять же появятся, и мы сможем соответствующим образом регламентировать на уровне Российской Федерации.

И здесь я хотел бы согласиться с мнением Игоря Сергеевича Андреечева о том, что ...*(неразборчиво)* в данной ситуации в рамках проекта кодекса субъекты Российской Федерации оказываются обделенными, фактически у нас не остается возможности что-либо регулировать, в том числе и вопросы, связанные с правилами благоустройства. Хотелось бы, чтобы указанные нормы все-таки были откорректированы.

Второе, на что необходимо обратить внимание, – это то, что касается конкуренции норм права между Кодексом об административных правонарушениях и законом субъекта Федерации об административных правонарушениях.

Дело в том, что очень часто бывают ситуации, когда в пределах своих полномочий ...*(неразборчиво)* муниципальными образованиями устанавливаются соответствующие запреты и ограничения, а эти запреты очень сильно похожи на запреты, которые установлены федеральным законодательством. Например, размещение ...*(неразборчиво)* объектов на расстоянии менее ...*(неразборчиво)* метров от фасадов зданий и сооружений.

В этой ситуации подобный запрет существует в отношении пожарных правил. А как соотносятся между собой запрет в муниципальных правилах и эти противопожарные правила? Можно ли в этой ситуации установить на уровне законов субъекта Российской Федерации

соответствующий запрет и привлечение к административной ответственности? Или же мы должны здесь пользоваться нормами федерального законодательства? Конечно же, хотелось бы, чтобы у субъектов Федерации было больше полномочий в этой сфере.

И третье, последнее, на чем бы я хотел обратить внимание, – это предложение от Пермского края, связанное с установлением на уровне Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации возможности передачи права составления протоколов об административных правонарушениях от субъектов Федерации на уровень местного самоуправления, и при этом чтобы на уровне органов местного самоуправления эти полномочия также можно было передать далее на уровень муниципальных казенных учреждений.

В условиях роста количества административных правонарушений, особенно в сфере благоустройства, а также учитывая ограниченное количество должностных лиц органов местного самоуправления, мы считаем, что такая мера представляется актуальной. То есть, по сути, в этой ситуации появится возможность составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами муниципальных казенных учреждений. Такая возможность должна быть четко прописана непосредственно в Кодексе об административных правонарушениях. И, по сути, по аналогии с тем, что существует уже сейчас, когда на уровне субъектов Российской Федерации существует возможность составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами государственных казенных учреждений. Здесь видна прямая аналогия, и поэтому предлагаем законодателю точно так же этот вопрос урегулировать в рамках Кодекса об административных правонарушениях.

Но в общем хотел бы сказать, что действительно сам по себе кодекс очень интересный, многие нормы важные и нужные, мы должны по ним будем работать. И я хотел бы пожелать разработчикам удачи и успехов. Спасибо.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Большое спасибо, Дмитрий Владимирович.

Светлана Владимировна, извините, что так получилось, но теперь точно Ваше слово. Ульяновская область.

С.В. КРУГЛОВА

Здравствуйте, уважаемые участники совещания! Спасибо большое за возможность выступить на такой авторитетной площадке по серьезному вопросу, который очень важен для субъектов.

Ульяновская область поддерживает, конечно, всецело разработку новой редакции Кодекса об административных правонарушениях. Нами было подготовлено более 40 предложений о внесении изменений в кодекс. Мы очень рады, что часть из них была учтена, однако полагаем, что те из наших предложений, которые не были учтены, являются актуальными не только для Ульяновской области, но и для всех регионов, и поэтому предлагаем их все-таки к дополнительному обсуждению.

Во-первых, это уже упомянутые правонарушения о нарушении тишины. Полагаем, что отнесение этих действий к мелкому хулиганству существенно сузит возможность применения этой статьи, поскольку действия, нарушающие тишину, могут быть не только из хулиганских побуждений, но и по другим мотивам. То есть это проведение строительных, ремонтных работ, организация каких-то развлекательных мероприятий. Кроме того, как уже упоминалось, при этом нельзя будет привлечь к ответственности юридических и должностных лиц.

Почему для нас это так важно, для Ульяновской области, например? Такая статья есть в нашем кодексе, и она является одной из самых работающих. За 2018–2019 годы нами было составлено 1700 административных протоколов, в том числе в отношении семи должностных лиц, и поэтому в 2018 году мы ввели административную ответственность за повторные административные нарушения. Поэтому предлагаем все-таки рассмотреть вопрос о выделении этого в отдельный состав административного правонарушения.

Второе. Ульяновская область направляла предложения, предусматривающие ответственность за нарушение правил охраны жизни людей на водных объектах. Эта статья в кодекс включена не была, но мы полагаем, что все-таки нужно еще раз об этом подумать. В соответствии со статьей 68 Водного кодекса Российской Федерации административная ответственность за нарушение водного законодательства наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации, что, соответственно, препятствует нам регулировать правоотношения в указанной сфере. Но для Ульяновской области, которая имеет на своей территории более 2 тысяч водных объектов, включая достаточно крупные реки, это очень острая проблема, поскольку мы не можем установить ответственность за такие правонарушения как, например, нарушение правил охраны жизни людей в массовых местах на водных и наводных объектах, выход и выезд на лед на водных объектах, там, где это запрещено, переход и переезд, неохраняемые переправы, пробитие лунок на ледовых переправах и так далее. То есть предлагаем

все-таки восполнить этот пробел путем внесения соответствующих дополнений в проект Кодекса об административных правонарушениях.

Также считаем, что требует урегулирования на федеральном уровне вопрос, ответственный за стоянку, проезд транспортных средств на озелененных территориях, которого до сих пор в КоАП нет. Также в связи с тем, что требования к правилам стоянки транспортных средств относятся к предметам ведения Российской Федерации.

В Ульяновской области, я думаю, как и во многих субъектах, эту статью, которую мы вводили на своем уровне, ответственность за это, дважды отменяли уже по решению суда. В 2018 году все-таки мы эту статью ввели, и за 2019 год у нас был составлен 321 административный протокол. Учитывая, что позиция Верховного суда по этому вопросу неоднократно уже менялась, все-таки полагаем, что нужно урегулировать на федеральном уровне путем внесения соответствующей статьи в проект Кодекса об административных правонарушениях.

Есть у нас небольшая ремарка по поводу статьи 1.5 проекта кодекса, там, где органы местного самоуправления определяют по согласованию с территориальными органами исполнения наказаний перечень обязательных работ и перечень организаций, в которых лица, которым назначены административные наказания, отбывают обязательные работы.

Полагаем, что в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" это все-таки не относится к вопросам местного значения и предлагаем эту обязанность для органов местного самоуправления ввести только там, где им передаются полномочия, передаваемые федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации.

Ну и последнее. Уже многие коллеги говорили об этом. Хотелось бы остановиться на соглашениях с органами внутренних дел. У нас это соглашение в Ульяновской области заключено. Заключалось оно не сказать, что сильно трудно, но с некоторыми, конечно, трудностями.

Но однако, мы полагаем, что у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации нет, как вы понимаете, никаких реальных правоохранительных функций по охране и защите общественного порядка, и это реализуется исключительно силами органов внутренних дел. Мы считаем, что в данном случае заключение соглашений является излишним, тем более что в законе о полиции есть статья 47, которая предусматривает для органов государственной власти субъектов право осуществлять по предметам совместно ведения расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению

общественной безопасности. И, возможно, что полномочия по составлению должностными лицами органов внутренних дел протоколов об административных правонарушениях должно производиться, если в региональном бюджете предусмотрены необходимые бюджетные ассигнования, о чем может быть указано в региональных законах. У меня все. Спасибо за внимание.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо, Светлана Владимировна.

Перемещаемся в Ямало-Ненецкий автономный округ.

Погорелый Дмитрий Викторович, пожалуйста.

Д.В. ПОГОРЕЛЫЙ

Спасибо, Ирина Валерьевна.

Меня слышно?

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Вас слышно и видно. Пожалуйста, семь минут.

Д.В. ПОГОРЕЛЫЙ

Спасибо.

Добрый день еще раз, уважаемые коллеги. Я тезисно, учитывая, что время ограничено и тем более часть опасений уже коллеги озвучили.

В частности, хотел бы поддержать тезис о том, что закрепление административной ответственности только в случаях, предусмотренных федеральным законодательством на уровне субъекте, безусловно, ограничит правотворческие полномочия субъекта и не позволит оперативно реагировать на запросы граждан и общества в каждом конкретном субъекте.

Приведу простой пример. Что касается установления административной ответственности на федеральном уровне, занимают годы, два–три года как минимум, на уровне субъектов – это в течение нескольких месяцев такая ответственность устанавливается. Поэтому, полагаю, что круг правотворческих полномочий не должен быть ограничен случаями, предусмотренными федеральными законами. За соблюдение нормативно-правовых актов субъекта и муниципальных актов субъекты самостоятельно могут устанавливать.

Что касается федерального уровня, то виды административных правонарушений, которые уже установлены в большинстве субъектов и на территории Российской Федерации, то они должны быть также включены в Кодекс об административных правонарушениях.

Исходя из этого тезиса по наиболее актуальным запросам общества на территории нашего субъекта. В первую очередь, это нарушение правил благоустройства наибольшее количество составов поступает обращения граждан. Безусловно, сложившаяся судебная практика по всей России все попытки субъектов установить административную ответственность выводят за рамки: суды склоняются к точке зрения, что должна быть точно за конкретный вид правонарушения ответственность и кто во что горазд, соответственно, кто за нарушение правил парковки устанавливает, кто за вывески, кто за что, кто за земляные работы и так далее. Поэтому, полагаю, что этот блок должен быть отдельно проработан.

И третье, заключительно, коллеги, это, конечно, запрос общества по так называемым нормам за соблюдение тишины. На территории автономного округа за последние три года было составлено порядка пяти тысяч таких протоколов об административных правонарушениях и, соответственно, виновные были привлечены. Ограничение ответственности только лишь физическими лицами, полагаем, что является не совсем эффективным способом регулирования, поскольку и юридические лица также нарушают.

Нестабильность санитарных норм и правил, которые установлены на уровне Российской Федерации, на наш взгляд, не позволят эффективно бороться с этими правонарушениями, поэтому также полагаю, что уровень правонарушений должен быть расширен в том числе на юридических лиц. У меня все. Спасибо за внимание.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо, Дмитрий Викторович. И за очень краткое выступление отдельное спасибо. С нами оставайтесь, будем участвовать в дискуссии.

Оксана Васильевна Шмалый, пожалуйста.

Перемещаемся сюда.

О.В. ШМАЛИЙ

Спасибо.

Уважаемые коллеги! Я уже в порядке ремарки буквально несколько слов. Сегодня очень много говорили о разграничении предметов ведения, сегодня много очень говорили о законодательстве субъектов, но сегодня еще ничего не говорили о процессуальном кодексе.

Я бы хотела несколько слов буквально сказать о процессуальном кодексе, потому что сегодня совсем недавно было анонсировано три основных документа – это Кодекс об административных правонарушениях, процессуальный кодекс и проект федерального закона о

введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и процессуального кодекса.

На самом деле не так много времени было для ознакомления с этими документами, особенно с процессуальным кодексом, но я все-таки понимаю, что, наверное, в нем тоже есть определенные вопросы, которые связаны с субъектами Российской Федерации, которые требуют разрешения. Обращу свое внимание на несколько моментов, которые, на мой взгляд, не нашли отражения в процессуальном кодексе. Опять же тезисно, учитывая регламент.

Но прежде всего, обращаю внимание, что в процессуальном кодексе закрепляется идея (и это, на мой взгляд, очень правильная идея) судебной и процессуальной формы – рассмотрение дел об административных правонарушениях единой формой для судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Это следует из статьи первого проекта. При этом ограничивается круг источников только Административно-процессуальным кодексом. Это очень правильно. Эта идея давно витала в воздухе, очень давно об этом говорили. Она заслуживает всяческой поддержки. Но при этом при изучении проекта процессуального кодекса, понятно, что это еще относительно пилотная модель, я не увидела, чтобы исключили из закона, чтобы из содержания статьи 8 проекта закона о введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и процессуального кодекса следовало бы исключение статьи 25 АПК. Извините, главы. Тем не менее нормативно уже фактически установлено, что это будет единая форма.

Регулирование будет разное тем не менее. Пока принято такое решение.

О.В. ШМАЛИЙ

Понятно. Жаль.

Поэтому в результате по-прежнему существует проблема конкуренции двух процессуальных форм рассмотрения дел об административных правонарушениях. На мой взгляд, все-таки было бы логично, чтобы проект процессуального кодекса включал в себя, он и включает, унифицировал эти две судебные формы.

В процессуальном кодексе не увидела нормы, которая устанавливает основания и порядок отвода судьи или должностного лица, члена коллегиального органа, рассматривающего дело об административных правонарушениях. Дело в том, что в статье 2.17 процессуального кодекса устанавливается формула: основания, предусмотренные настоящим кодексом, и указывается, что именно в этой статье устанавливаются правила отвода судьи, должностных лиц, судебного

заседателя, секретаря и так далее. Но, к сожалению, их в кодексе не нашла. Поэтому прошу обратить на этот момент внимание.

И еще один момент, на который бы хотелось обратить внимание, – это нормы, определяющие подведомственность и подсудность. Дело в том, что в принципе это уже логично, это процессуально закреплено в различных нормативных актах, в том числе в АПК, подведомственность и подсудность являются элементами процессуальной формы, определяют процессуальный статус субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Поэтому логично, наверное, было бы и подведомственность, и подсудность перенести в процессуальную часть, то есть перенести в процессуальный кодекс. Нет? Ну, поговорим на эту тему.

И последний буквально момент, последний нюанс, на который бы хотелось обратить внимание. Все-таки, действительно, пилотный еще проект, действительно, еще есть возможность доработать, тем не менее хотелось бы обратить внимание на вопросы, связанные с юридической техникой. В частности, в статье 1.1 указывается на то, что законодательное регулирование (часть 3) вопросов, отнесенных пунктами 1, 2 и 5 статьи 1.4, нет пунктов 1, 2 и 5 статьи 4, это такой частный случай, таких достаточно много. Там упущена часть первая на самом деле.

Спасибо за внимание. Надеюсь, что еще поучаствую в дискуссии.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо, Оксана Васильевна, за внимательное прочтение столь большого материала.

Уважаемые коллеги, есть предложение сейчас предоставить слово Марине Анатольевне Штатиной и на этом выступлении завершить и перейти к дискуссии, потому что нам очень важно услышать комментарии основных разработчиков. Все остальное мы можем передать и в письменном виде.

Марина Анатольевна, с учетом того, что времени уже мало.

М.А. ШТАТИНА

Я постараюсь покороче.

Я все же вернусь к проблеме разграничения компетенций между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Дело в том, что здесь, конечно, нужно учитывать, с одной стороны, положения Конституции о совместном ведении, когда мы говорим об административном законодательстве, с другой стороны, необходимо учитывать также положения Конституции о том, что ограничение

прав граждан возможно только в соответствии с федеральным законом. И эти положения тоже необходимо учитывать, когда мы готовим Кодекс об административных правонарушениях и соответствующее законодательство, которое совершенно очевидно ограничивает права граждан.

В связи с этим нужно учитывать, что в действующем законодательстве первоначально установленный принцип остаточной компетенции субъектов Российской Федерации самый невыгодный для субъектов. Именно он порождает самое большое количество сложностей и проблем. И поэтому когда субъекты решают вопросы в порядке... в том числе отсюда возникает вопрос опережающего законодательства. И в этом случае, конечно, обязательно возникнет проблема судебного подтверждения, судебной практики. Именно в этом случае как раз очень много решений будет таких, о которых нам сейчас было указано в регионах, когда те или иные законодательные положения будут признаны судами недействующими. В связи с этим нужно всячески приветствовать тот подход, который был принят разработчиками, что нужен четкий, ясный и недвусмысленный механизм разграничения подведомственности и компетенции между субъектами и Российской Федерацией.

В связи с этим нужно отметить, что, с одной стороны, есть точно такой подход, когда перечисляются сферы в Кодексе об административных правонарушениях, которые должны относиться исключительно к федеральному регулированию, перечисляются и указываются предметы ведения. Но здесь нужно сказать, что все предметы ведения совершенно очевидно в Кодексе об административных правонарушениях перечислить невозможно, они, конечно, будут в отраслевых законах. В связи с этим, когда будет приниматься кодекс, это предполагает очень серьезный пересмотр всех отраслевых законов.

Дальше. Совершенно очевидно, что когда решается вопрос о разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами, здесь одним из важнейших критериев является осуществление контрольно-надзорных функций, которые передаются субъектам Российской Федерации. В связи с этим здесь совершенно очевидно необходимо учитывать ту реформу контрольно-надзорной деятельности, которая сейчас проводится.

Итак, в отношении интересов субъектов Российской Федерации представляется, что четкое разграничение компетенции в отношении, во-первых, регулирования, то есть какие законы могут приниматься. Во-вторых, правоприменение, кто конкретно будет применять эти законы. В отношении правоприменения следует решать вопросы о юрисдикционных органах. И здесь нужно отдать должное разработчикам. Они говорят о юрисдикционных органах, составляющих

протоколы, рассматривающих дела об административных правонарушениях и пересматривающих дела. И здесь тоже очень много вопросов может быть, потому что в настоящее время, когда принимаются законы, вносятся изменения в КоАП, очень часто забывают органы, соответствующих должностных лиц, которые должны составлять протокол об административных правонарушениях. В качестве примера можно привести главу 16, где по таможенному законодательству просто потеряли отдельные субъекты, там вообще непонятно, кто протокол должен составлять, здесь очень четко это рассматривается, и пересматривающие дела.

Далее. Когда мы говорим об интересах субъектов, здесь нужно учитывать также, кто будет организовывать эту деятельность. В связи с этим подготовка закона об административных правонарушениях, так же, как и подготовка всего административно-деликтного законодательства – это с моей точки зрения такая реформа, которая предполагает изменение подходов к законодательному регулированию. То есть здесь нужно одновременно с изменением законодательства об административной ответственности также решать вопрос об определении в любом отраслевом законе, который разрабатывается, органов правоприменения, указании на субъекты, которые должны, с одной стороны, применять этот орган. Тут же в любом законе необходимо решать вопрос об ответственности, в том числе выделять те требования и нормы, за нарушение которых полагается именно административная, а не какая-либо иная ответственность.

Дальше. В этих же отраслевых законах нужно решать вопросы, связанные с юрисдикционными органами. Естественно, когда мы говорим о нынешних изменениях, здесь тоже нужно учитывать, что ресурсная составляющая должна также приниматься во внимание. И в этом отношении мы прекрасно знаем, что в одних случаях, в одних сферах у нас просто не хватает кадров на федеральном уровне, в другом случае – на уровне регионов.

И здесь также Совету Федерации и соответствующим субъектам нужно провести очень большую работу, чтобы это ресурсное обеспечение также подготовить.

Таким образом, в настоящее время представляется, что очень важно рассмотреть все эти вопросы комплексно. И в таком случае мы действительно сможем прийти к значительно более эффективному деликтному законодательству, обобщив отдельные нормы, а не пытаясь вводить соответствующие положения с учетом требований и просьб конкретных органов.

К сожалению, мы видим сейчас такую тенденцию, когда, с одной стороны, субъекты Российской Федерации говорят "дайте нам, пожалуйста, как можно больше регулирования", а, с другой стороны, тут же они говорят "мы эти полномочия и по регулированию, и по

правоприменению с радостью передадим другим органам и даже учреждениям, в том числе которые не имеют в настоящее время властных полномочий". Это означает, что нам, возможно, здесь по этому поводу нужно еще думать и решать очень многие вопросы. Спасибо.

Е.Н. ДОБРЫНИНА

Спасибо большое, Марина Анатольевна.

Уважаемые коллеги! Давайте перейдем к дискуссии.

Дмитрий Федорович, кто начнет? Денис Васильевич? Прокомментируйте, пожалуйста.

Д.Ф. ВЯТКИН

Коллеги, спасибо огромное за высказанные мнения, за высказанные пожелания.

Меня, наверное, не видно. Видимо, надо куда-то пересесть... *(Микрофон отключен.)* Уже лучше.

Еще раз спасибо всем за высказанные мнения. Мы, собственно говоря, сегодня и воспользовались этой площадкой для того, чтобы это выслушать и учесть в том числе при доработке этого проекта, который, без всякого сомнения, является первой версией (еще раз подчеркну: первой версией), которая публично была обнародована и сегодня первый раз публично и детально профессионально обсуждается. Поэтому мы не будем сейчас разбирать эмоциональные суждения, которые уже звучали в средствах массовой информации, в интернете, которые не касаются конкретных норм (еще раз подчеркну).

Теперь – что касается предложений наших коллег и замечаний. Очевидно, что... И мы с этим, кстати, столкнулись, когда первый раз смотрели все предложения от субъектов. Есть два диаметрально противоположных вектора по предложениям.

Первое – это предложение "Отдайте всё нам. Есть статья 73 Конституции, там приоритет за нами. Все, что регулируется законами субъектов... За нарушение этих законов ответственность устанавливают субъекты". Но наши коллеги региональные (и я тоже со многими общался) сталкиваются с тем, что в реальности сил субъектов для того, чтобы администрировать эти составы, просто не хватает, потому что держать... А у нас, извините, субъекты многие достаточно протяженные по территории, со сложной транспортной инфраструктурой, с ограниченными бюджетными средствами, которые не позволяют содержать соответствующий штат региональных должностных лиц, которые составляют протоколы, рассматривают дела. Та же ситуация на муниципальном уровне.

С чем мы сталкиваемся? С тем, что, конечно же, субъекты Российской Федерации с радостью, устанавливая сами ответственность, передавали бы администрирование этих составов территориальным подразделениям федеральных органов власти. Здесь тоже должен быть известный предел по одной простой причине: потому что те функции и те полномочия, которые передаются на региональный уровень, прописываются в федеральном законе. Когда суды рассматривают дела по заявлениям прокуратуры о признании утратившими силу региональных норм об административной ответственности, то они справедливо указывают, что те или иные вопросы, которые относятся к предметам совместного ведения, вытекают из статьи 72, одновременно регулируются и федеральным законом, и региональными законами. И приоритет в этом случае чаще всего делается в пользу федеральных законов.

И если оставить все, как есть, так оно и будет продолжаться далее. Есть более успешные в этом плане субъекты, которые устанавливают свои нормы ответственности, которые действуют. Есть субъекты Российской Федерации, наши многоуважаемые коллеги... Я, кстати, сам в субъекте Российской Федерации работал точно так же в законодательном органе семь лет председателем комитета, и мы с этим тоже столкнулись, когда мы устанавливали нормы ответственности. Казалось бы, слово в слово повторяющие статьи из кодексов других субъектов Российской Федерации. С чем мы сталкивались? Вплоть до Верховного Суда решение было признать утратившим силу. Либо потому что есть регулирование на федеральном уровне, вплоть до советских нормативных актов, которые сейчас вычищаются Министерством юстиции (слава богу, уже счет идет на тысячи, наверное, Денис Васильевич?), либо что норма сформулирована бланкетно. Вот два основных чаще всего встречающихся. При том, что к бланкетным нормам, очевидно, которые формулируются на федеральном уровне, претензий меньше. Следовательно, от наших региональных коллег, да и от нас точно так же, поступали предложения: "Да заберите вы все это на федеральный уровень, запишите эту общую статью для нас для всех, сами ее администрируйте, пускай протоколы сами будете составлять. Отдадите нам – ладно, мы попробуем".

Есть другой процесс. Есть, допустим, федеральная норма об ответственности, а сил федеральных служащих, для того чтобы администрировать... В частности, это нормы ответственности за нарушения на транспорте, это нарушения в природоохранной сфере, в сфере природопользования. Совершенно очевидно, что сил численного состава служащих федеральных органов власти, их территориальных подразделений просто недостаточно, тот же Ространснадзор.

И мы понимаем, что норма есть, ответственность установлена. Не работает по одной простой причине: потому что некому ее администрировать, людей не хватает. Попробуй, вылови-ка эти маршрутки, которых десятки тысяч катается по субъектам. Правильно? С документами, без документов. Как оформлено... Это только один из примеров, я уж не говорю о том, что, допустим, ответственность за нарушение, допустим, правил охоты, с риском для жизни, выявляемые теми же самыми производственными инспекторами, в которых стреляют без предупреждения, не наделенных никакими властными полномочиями, конечно, невозможно отрегулировать силами соответствующих государственных служащих, невозможно. Вот мы что имеем пока сейчас. Именно с этим было связано предложение, которое мы сформулировали в общей части, по совершенно иному подходу к разграничению предметов ведения и полномочий в этой сфере, к определению компетенции Федерации и ее субъектов.

Поэтому давайте будем еще раз обсуждать, без всякого сомнения. Давайте мы посмотрим, насколько федеральные составы, которые сформулированы...

А, ну еще что хочу сказать? Если тот или иной вопрос регулируется муниципальными нормами и правилами, совершенно очевидно, что мы не можем установить на федеральном уровне ответственность. На наш взгляд, все-таки нужно оставить то положение, что за нарушение муниципальных норм и правил все-таки ответственность должна устанавливаться субъектами Российской Федерации. Но для того чтобы снять спорные вопросы... А там, кстати, тоже ведь бывает и федеральная общая норма, тот же самый Градостроительный кодекс. Там написано, что вроде федеральная общая норма есть, правильно? Какое-то регулирование отдано на субъекты, а какое-то регулирование отдано на муниципалитеты, и оно там в основном осуществляется. Давайте там пропишем, что в конце концов ответственность должна устанавливаться субъектами. Давайте, может быть, напишем критерии установления этой ответственности. Если норма та или иная, устанавливающая правила, ограничения, запреты, будет выведена на федеральный уровень, я думаю, федералы с радостью заберут, я думаю, так. И ведь есть вопрос, кто будет администрировать. Все, что регионы хотят себе забрать... посмотрите, пожалуйста, из федеральных норм. Все, что вы сами сможете администрировать по тем составам даже, которые сейчас содержатся в кодексе, заберите себе, если это будет более эффективно, если это будет более оперативно, если вы своими силами это сможете все обрабатывать, без всякого сомнения.

По поводу предложений о передаче полномочий должностным лицам, скажем так, муниципальных организаций, муниципальных учреждений, которые не являются

муниципальными служащими, которые в понимании кодекса являются должностными лицами действующего кодекса, но не обладают властными полномочиями. У нас есть сейчас уже примеры, когда негосударственные федеральные служащие наделены определенными юрисдикционными полномочиями. Это, например, госкорпорации. Это должностные лица госкорпораций. Давайте подумаем, по каким составам можно было бы отдать что-то на муниципальный уровень, какие требования будут предъявляться к этим лицам, какими полномочиями и кем они будут наделяться, кто будет осуществлять помимо прокуратуры, естественно, и правоохранительных органов за ними осуществлять контроль. Может быть, тогда мы придем к общему знаменателю по части таких муниципальных должностных лиц, которые не являются служащими, в первую очередь опять же по части правил благоустройства.

Я думаю, что ваши предложения будут услышаны в той части. Потому что сам-то я тоже предлагал, но есть одно "но", о чем я сказал. В любом случае это далеко не окончательная версия документа, который мы сегодня обсуждали. И я думаю, что мы все вместе продолжим над ним работать.

Спасибо вам большое.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо, Дмитрий Федорович.

Денис Васильевич, буквально несколько минут.

Д.В. НОВАК

Я тезисно записывал основные замечания докладчиков, хочу по ним пройтись.

Иван Александрович Сухаревский, вопрос об административных комиссиях. Воспринята вами была норма таким образом, что якобы субъекты обязаны создавать административные комиссии и связаны теми положениями рамочными о тех полномочиях, которые возлагать на эти комиссия. Но раз у нас в статье 1.4 указано, к ведению субъектов относится создание административных комиссий, значит, это их воля – создавать или не создавать административные комиссии. Если они административную комиссию не создали, значит, будут соответствующие должностные лица органа государственной власти выполнять соответствующие функции. Если создадут, значит, это будет передано в административную комиссию. Круг полномочий административных комиссий – это опять же полностью компетенция, как их урегулировать законом субъектов.

Вопрос, согласен, надо подредактировать: вместо "городов и районов" написать, что "при органах местного самоуправления", также как пред этим написано "при органах исполнительной власти субъектов".

Далее – Игорь Сергеевич Андреечев. Он первый сегодня озвучил предложение убрать слова "в случаях, предусмотренных федеральным законом", тем самым оставить существующую ситуацию, при которой может при отсутствии федерального состава правонарушения закон вводить свои. Сегодня, к сожалению, отсутствуют представители тех субъектов, которые просили обратного, собственно, чьи предложения были отражены в проекте. Это коллеги из Республики Мордовии, Чукотского автономного округа. У них какой был аргумент, почему нужно в данном случае четко написать, что в случаях, только федеральным законом предусмотренных субъект может это вводить.

Дело в том, что, уже говорилось, при судебной норме контроля, если оставить как сейчас, судебная практика, она, очевидно, вряд ли пойдет по другому пути. Если же будет прямо указано, будет прямой мандат субъекту, в каких случаях установить ответственность по тому или иному виду правонарушений, то уже в таком случае у суда вопросов не будет. Он видит, что это прямое делегирование в данном случае законом. А когда он увидит, что даже и при отсутствии составов в федеральном КоАПе введена ответственность на уровне субъекта, боюсь, что практика вряд ли судебная изменится. Можно этот вопрос попытаться с судебной системой как-то тоже проработать. Но нам кажется, что решение в данном случае выбрано было оптимальное. Но еще раз говорю, что будет это подлежать обсуждению.

Александр Анатольевич Чубаров, он больше всего внимания уделил обеспокоенности тому, что у нас проблема с заключением соглашений с МВД.

Действительно, в проекте остается положение о том, что в случае правонарушений, посягающих на общественный порядок, но предусмотренных законами субъектов, соответствующую функцию администрирования МВД осуществляет только при заключении такого соглашения.

Мне кажется, что мы окончательно, конечно, названную проблему не решили (может быть, более подробно коллеги из МВД пояснят), но кажется, что все-таки двинулись в направлении решения проблемы. Предусмотрев по наиболее типовым составам, которые сейчас у нас предусматриваются законами субъектов, мы вывели их в федеральный КоАП и таким образом они прямо у нас попадают в компетенцию МВД, и не нужно никакого соглашения.

Учитывая, что круг таких составов оказался достаточно широким, останется еще часть, касающаяся общественного порядка, которая не упомянута в федеральном КоАП, и тогда нужно будет соглашение. Но частично мы все-таки двинулись к решению этой проблемы, мне кажется, это уже общий позитивный шаг.

Елена Николаевна Добрынина в основном комментировала главу 8, которая, как было правильно отмечено, касается нарушений в области трудовых отношений, сейчас это у нас находится в общей главе 5, где нарушения прав граждан, была выделена специальная глава. Но там я услышал в частности, что надо смягчить санкции в части второй статьи 8.1. Специально сейчас посмотрел часть вторую, там у нас появляется ответственность, кстати, в связи с принятием закона об электронных трудовых книжках, в программе "Цифровая экономика Российской Федерации" появляется обязанность представлять в электронном виде сведения о трудовой деятельности в установленный срок в информационную систему Пенсионного фонда. Это очень важный момент, чтобы заработала вся эта история с электронным трудовым документооборотом. Ответственность там, понимаете, для граждан от 300 до 500 рублей, для юридических лиц – от 1 до 1,5 тыс. рублей. Ну, не знаю, по-моему, очень мягкие санкции.

Плюс я хочу еще в целом воспользоваться этой возможностью и подчеркнуть, насколько двинулся наш проект КоАП в сторону смягчения и профилактики. Смотрите, у нас в качестве общего правила появляется возможность применять предупреждение вместо штрафа по негрубым правонарушениям.

Для сравнения. В действующем КоАП санкции 156 норм особенной части предусматривают возможность назначения предупреждения как альтернативу, в проекте – 220. Но это еще не все. В качестве общего правила вводится, что, даже если в санкциях прямо нет указания на предупреждение, а есть, например, штраф, то по общему правилу штраф может быть заменен на предупреждение, если только речь не идет о грубом правонарушении. Это делает еще шире круг тех положений, где возможно применение исключительно профилактических мер. Поэтому здесь, конечно, на мой взгляд, говорить о каком-то репрессивном характере проекта с учетом таких важных положений в сторону профилактики не очень корректно.

Дальше. Осталось прокомментировать слова Носова Дмитрия Владимировича о возможности установления ответственности бланкетного характера в законе субъекта за нарушение правил, установленных муниципальными актами. Ну, здесь уже тоже Дмитрий Федорович прокомментировал, что до сего дня при судебном нормоконтроле такого рода попытки,

к сожалению, вели к такому результату, что нередко признавали незаконными такие правовые акты субъектов. Поэтому здесь вопрос в развитии судебной практики – вряд ли мы можем исключительно законодательным образом судебную практику переломить.

Следующее. Светлана Владимировна Круглова и Дмитрий Викторович Погорелый в принципе тоже говорили о том, что надо оставить больше полномочий у субъектов. Я уже об этом сказал, что, к сожалению, это определенности нам не добавит, и будут признаваться и дальше судом незаконными такие нормативные правовые акты.

Было еще два доклада.

Оксана Васильевна Шмалий, действительно, Вы правильно отметили, что не признается утратившей силу соответствующая глава КоАП. Это было сознательное решение, которое зафиксировано в концепции проекта нового КоАП, и, кстати, в принципе ничего здесь необычного нет.

У нас в области гражданского судопроизводства тоже два в зависимости от характера споров. Для экономических споров – АПК. То же самое гражданское судопроизводство. Мы в АПК. Для граждан – ГПК. Такое решение было принято, мы ему следуем.

Что касается доклада Марины Анатольевны, здесь, мне кажется, она тоже важную вещь подчеркнула, что если речь идет об ограничении прав и свобод граждан, то это может происходить только в соответствии с федеральным законом. Не обязательно прямо этот федеральный закон, но он должен четко установить пределы и рамки этих ограничений. И, соответственно, поэтому, в том числе, мы довольно жесткую позицию занимаем в отношении возможности принятия соответствующих положений по установлению административной ответственности на уровне не федеральном.

И наконец (тоже Вы важно отметили), это корреляция с законодательством о контрольно-надзорной деятельности. Хочу еще на один позитивный и очень важный момент обратить внимание. Это положение проекта нового КоАП о том, что если речь идет о правонарушениях, которые не относятся к чрезвычайно высокой степени риска причинения вреда, то возбуждаться соответствующие производства по делу об административных правонарушениях могут только по результатам проведения в соответствии с федеральным законом контрольно-надзорных мероприятий. То есть исключается ситуация, при которой могут параллельно идти проверка и контрольно-надзорных мероприятий, и административное расследование. И получается, что двойная нагрузка на предпринимателей.

Здесь логика такая, что там, где нет чрезвычайности, там все нужно в обычном, ординарном порядке проводить контрольно-надзорные мероприятия, акт соответствующий по итогам проверок или другого мероприятия, и, если выявлено нарушение, дальше уже привлекать к административной ответственности. И только в случаях, когда речь идет о нарушениях, влекущих опасность чрезвычайного значительного риска причинения вреда, вот тогда допустимо. Ну, если там грозит взорваться уже что-нибудь, то допустимо сразу, не дожидаясь проведения контрольно-надзорного мероприятия, проводить административное расследование и принимать соответствующие меры уже оперативно.

Ну, я, по-моему, прокомментировал в основном все.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Спасибо большое, Денис Васильевич.

Уважаемые коллеги, у нас совсем нет времени. Это просто не очень хорошо – задерживать аудиторию.

Маленький вопрос, но только быстро очень.

И.С. АНДРЕЕЧЕВ

Да, маленький вопросик.

Все-таки, Денис Васильевич, тогда концепция будет какая? С точки зрения этого разграничения полномочий мы все основные составы включаем в КоАП или мы во все отраслевые федеральные законы включаем, что субъект устанавливает ответственность? Все-таки как будет дальше двигаться?

Д.В. НОВАК

Пропорционально можно.

Д.Ф. ВЯТКИН

(Микрофон отключен.) Не во все, но в какие сами субъекты захотят. Второй вариант.

И.С. АНДРЕЕЧЕВ

Но это же надо сделать одновременно, при условии вступления в силу сразу у субъектов.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Да, абсолютно правильно.

Д.В. НОВАК

Поэтому мы и предлагаем над законом о введении в действие внимательно поработать.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Это предложение было озвучено в самом начале, коллеги. Нам надо сейчас определиться, учитывая, что мы сейчас начали двигаться по этому пути.

И я хочу еще раз поблагодарить тех, кто принял участие в дискуссии, прежде всего, Дениса Васильевича и Дмитрия Фёдоровича, повиниться перед коллегами, которые не смогли выступить сегодня. Но у нас есть возможность в письменном виде собрать все ваши предложения и тезисы и немедленно это все передать разработчикам. Для тех, кто не готов сегодня, завтра у нас еще есть целый день. Все то, что было озвучено (есть стенограмма), мы все включаем в эту таблицу нашу. Основные ответы концептуальные вы сегодня получили, дальше по каким-то частностям, нюансам будем работать дальше.

Очень важную мысль озвучил Денис Васильевич о том, что одновременно надо работать над проектом нового КоАП и теми отраслевыми законами, которые нас волнуют, иначе мы не избавимся от существующих проблем. В все-таки наша цель эти проблемы снять и не ценой скорости принятия кодекса, а принятия качественного материала.

Поэтому, коллеги (Андрей Александрович Клишас уже озвучил нашу стратегию), мы разошлем всем субъектам наши предложения по итогам "круглого стола" сегодняшнего, получим от них обратную связь.

И я бы хотела уточнить у Дениса Васильевича, какие у нас сроки, для того чтобы мы могли сориентировать и наших коллег в регионах, в том числе и по тем законам, которые являются отраслевыми. То есть, чтобы эта работа была у нас как-то синхронизирована.

Сроки предоставления в рабочую группу озвучьте, пожалуйста.

Д.В. НОВАК

Уважаемые коллеги, у нас в принципе для общественного обсуждения 20 рабочих дней, начиная с 30 января. Будем благодарны, если до истечения этого срока, несколько пораньше, предложения будут направлены, чтобы без спешки их отразить при доработке.

И.В. РУКАВИШНИКОВА

Хорошо. Мы за собой, естественно, эту функцию оставляем. Обязуемся вам в установленные сроки передать все, что мы получим.

Коллеги, спасибо большое за участие в мероприятии.
