ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №47-Г07-17

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 22 августа 2007 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

в составе
председательствующего В.Б.Хаменкова
судей В.П.Меркулова и Г.В.Макарова

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению заместителя прокурора Оренбургской области о признании недействующими и не подлежащими применению статей 7, 8, пункта 3 статьи 8.1, статей 13, 14, 20, 21.1, 23, 24, 29, 32, 36, 37, 38, 60, 62, статьи 3 1 в части установления административной ответственности за загрязнение территории, связанное с эксплуатацией транспортных средств, примечаний к статьям 41,41.1 Закона Оренбургской области от 1 октября 2003 года № 489\55-Ш-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» (с изменениями и дополнениями)
по кассационной жалобе Правительства Оренбургской области
на решение Оренбургского областного суда от 7 мая 2007 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., объяснения представителя Правительства Оренбургской области Варламовой О.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Селяниной Н.Я. об оставлении решения без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Законом Оренбургской области от 1 октября 2003 года № 489\55-Ш-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» (с изменениями и дополнениями) предусмотрено:

-статьями 7, 8 установлена административная ответственность за воспрепятствование осуществлению родительских прав и за непринятие мер по защите прав и законных интересов ребенка;

-пунктом 3 ст.8.1 установлена административная ответственность в отношении законных представителей несовершеннолетних, не достигших возраста 14 лет, за попустительство их нахождению в жилых домах (за исключением жилых помещений, являющихся местожительством несовершеннолетнего), на улицах, во дворах, парках, скверах, на пассажирском транспорте, вокзалах в ночное время;

-статьями 13 и 14 установлена административная ответственность за нарушение порядка производства работ на объектах культурного наследия областного значения и за нарушение порядка производства работ на объектах культурного наследия, расположенных в исторических центрах городов Оренбургской области;

-статьей 20 установлена административная ответственность за нарушение правил содержания зеленых насаждений;

-статья 21.1 устанавливает административную ответственность за нарушения правил подготовки и проведения земляных, строительных и дорожных работ, работ по реконструкции и ремонту инженерных коммуникаций;

-статьей 29 установлена административная ответственность за самовольное перекрытие проезжей части дорог, тротуаров;

-статьей 31 установлена административная ответственность за загрязнение территории, связанное с эксплуатацией транспортных средств;

-статьей 31 установлена ответственность за сброс или сжигание мусора в неустановленных местах;

-статьей 36 установлена ответственность за потраву посевов, стогов, порчу или уничтожение находящегося в поле собранного урожая сельскохозяйственных культур, повреждение насаждений;

-статьями 37, 38 установлена ответственность за неосторожное распространение инфекционных и инвазионных болезней животных, а также за производство и (или) использование недоброкачественных кормов, явившихся причиной возникновения и распространения заразных или массовых незаразных болезней животных;

-статьями 41 и 41.1установлена административная ответственность за осуществление пассажирских перевозок без согласования графиков и маршрутов движения с органами местного самоуправления, а также за нарушение порядка формирования сети регулярных автобусных межрайонных пригородных и междугородних маршрутов;

-статьями 60, 62 определены судьи и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, и

подведомственность указанных дел в случае упразднения, реорганизации или переименовании органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Заместитель прокурора Оренбургской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими статей 7, 8, пункта 3 статьи 8.1, статей 13, 14, 20, 21.1, 23, 24, 29, 32, 36, 37, 38, 60, 62, статьи 31 - в части установления административной ответственности за загрязнение территории, связанное с эксплуатацией транспортных средств, а также примечания к статьям 41, 41.1 Закона Оренбургской области от 1 октября 2003 года № 489\55-Ш-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» (с изменениями и дополнениями), ссылаясь на то, что они противоречат федеральному законодательству.

Решением Оренбургского областного суда от 7 мая 2007 года постановлено: заявление заместителя прокурора Оренбургской области удовлетворить частично.

Признать недействующими и не подлежащими применению с момента вступления решения суда в законную силу:

- статьи 7, 8;
- пункт 3 статьи 8.1;
-статьи 20, 21.1, 23, 24, 29;
-статью 31 в части установления административной ответственности за загрязнение территории, связанное с эксплуатацией транспортных средств;
- статьи 32, 36, 37, 38;
-примечание к статье 41 в части определения граждан (водителей), не являющихся индивидуальными предпринимателями, осуществляющими пассажирские перевозки, субъектами административной ответственности по данной статье;
- статьи 60, 62 Закона Оренбургской области от 1 октября 2003 года № 489\55-Ш-ОЗ «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» (с изменениями и дополнениями).

Поручить Законодательному Собранию и Правительству Оренбургской области опубликовать в официальных средствах массовой информации соответствующее сообщение о решении суда после вступления его в законную силу.

В остальной части в удовлетворении заявления заместителю прокурора Оренбургской области - отказать.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене решения в части признания недействующими и не подлежащими применению статьи 7, 8, пункт 3 статьи 8.1, статьи 20, 21.1, 23, 24, 29, статью 31 — в части установления административной ответственности за загрязнение территории, связанное с эксплуатацией транспортных средств, статьи 32, 36, 37, 38, примечание к статье 41 - в части определения граждан (водителей), не являющихся индивидуальными предпринимателями, осуществляющими пассажирские перевозки, субъектами административной ответственности по данной статье, статьи 60, 62 Закона Оренбургской области «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» (с

изменениями и дополнениями) и вынести новое решение, которым отказать в удовлетворении заявленных требований. Суд неправильно применил материальный закон, допустил существенные нарушения норм процессуального права, дал неправильную оценку доводам заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Решение суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований о признании недействующими статей 13, 14 Закона Оренбургской области, которыми установлена административная ответственность за нарушения, допущенные в отношении объектов культурного наследия областного значения, а также определение понятия - граждане, т.е. лица, управляющие транспортным средством (водители), в примечании к статье 41.1 областного Закона, которой установлена административная ответственность за нарушение порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов, не обжаловано.

Судебная коллегия на основании ст. 347 ГПК РФ проверила законность и обоснованность решения суда первой инстанции исходя из доводов, изложенных в кассационной жалобе.

Вывод суда о том, что ст. ст. 7, 8 оспариваемого Закона, которыми установлена административная ответственность за воспрепятствование осуществлению родительских прав и за непринятие мер по защите прав и законных интересов ребенка, противоречат федеральному законодательству, сделан правильно.

Нормами ст.3,8,54-79 Семейного кодекса РФ предусмотрено, что содержание прав, обязанностей родителей, а также вопросы прав несовершеннолетних регулируются федеральным законодательством. Защита семейных прав осуществляется способами, предусмотренными соответствующими статьями Семейного кодекса РФ, а вопросы о правах и обязанностях родителей и правах их несовершеннолетних детей к ведению субъектов Российской Федерации не отнесены.

Также суд правильно признал недействующими нормы п. 3 ст. 8.1 Закона Оренбургской области, которыми установлена административная ответственность за попустительство нахождению несовершеннолетнего, не достигшего возраста 14 лет, в жилых домах (за исключением жилых помещений, являющихся местом жительства несовершеннолетних), на улицах, во дворах, парках, скверах, на пассажирском транспорте, вокзалах в ночное время без сопровождения своих законных представителей.

В силу части 3 ст.55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой то необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Аналогичные нормы содержатся в пункте 4 ст.1 Семейного кодекса РФ и в пункте 2 ст.1 Гражданского кодекса РФ.

Как указано выше, права несовершеннолетних детей урегулированы в главе 11 Семейного кодекса РФ, а права и обязанности их родителей установлены в главе 12 данного Кодекса.

Названными нормами необоснованно ограничиваются как права самих несовершеннолетних детей в возрасте до 14 лет, так и их законных представителей.

Более того, ст. 5.35 КоАП РФ установлена административная ответственность за неисполнение родителями и иными лицами обязанности по содержанию и воспитанию несовершеннолетних детей.

Статья 20 Закона Оренбургской области устанавливает административную ответственность за нарушение установленных органами местного самоуправления правил содержания деревьев, кустарников, газонов и иных зеленых насаждений, территорий парков и скверов, а также за повреждение или уничтожение зеленых насаждений.

Анализ норм, содержащихся в главе 11 Федерального закона от 7 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в совокупности с положениями главы 8 КоАП РФ, свидетельствует о том, что оспариваемые нормы приняты с превышением полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации, а потому обоснованно признаны судом недействующими.

Статьями 21.1, 23, 24 Закона области установлена административная ответственность за нарушение правил подготовки и проведения земляных, строительных и дорожных работ, работ по реконструкции и ремонту инженерных коммуникаций в городах и других населенных пунктах, установленных органами местного самоуправления, в том числе нарушение промежуточных сроков их выполнения, проведения работ после окончания срока действия разрешения, производство, размещение объектов и сооружений над подземными коммуникациями и в пределах защитных зон, невосстановление после завершения работ благоустройства территории, объекта недвижимости, объекта благоустройства, если иное не предусмотрено градостроительной документацией, несвоевременная ликвидация дефекта дорожного покрытия, связанная с производством разрытии; за повторное в течение года совершение вышеуказанных нарушений; за невыполнение установленных требований по сохранению архитектурного облика зданий и сооружений в населенных пунктах и за нарушение правил застройки городов и других населенных пунктов, установленных органами местного самоуправления.

Как правильно указал суд, согласно ст. 58 Градостроительного кодекса РФ лица, виновные в нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, а нормами ст. 9.4 КоАП РФ уже установлена административная ответственность за нарушение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, утвержденных проектов, других нормативных документов в области строительства при выполнении инженерных изысканий, проектных,

строительно-монтажных работ, а также производстве строительных материалов, конструкций и изделий.

Статьей 29 Закона Оренбургской области установлена административная ответственность за самовольное перекрытие проезжей части дорог, тротуаров посредством установки железобетонных блоков и иных сооружений.

Однако за самоуправные действия, т.е. за самовольные действия, осуществленные вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку, предусмотрена административная ответственность по ст.19.1 КоАП РФ.

Нормами п. 1.5 Правил дорожного движения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 , установлено, что запрещается загораживать дороги.

Таким образом, действия по самовольному перекрытию проезжей части дорог и тротуаров образуют состав правонарушения, за которое предусмотрена ответственность по ст. 19.1 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда о том, что установление законом субъекта Российской Федерации административной ответственности за такие же действия, за которые предусмотрена административная ответственность КоАП РФ, противоречит пункту 5 ст.4.1 КоАП РФ.

Требования о признании недействующими в нормы ст. 31 Закона Оренбургской области в той части, в силу которой лицо может быть привлечено к административной ответственности за загрязнение территории, связанное с эксплуатацией транспортных средств, обоснованно удовлетворены судом.

Так, объектом правонарушения, предусмотренного ст. 31 закона области в оспариваемой части, является дорожное движение и правила эксплуатации транспортных средств. Эти вопросы урегулированы Правилами дорожного движения, в частности, п.1.5 ПДД установлено, что запрещается повреждать или загрязнять покрытие дороги, самовольно устанавливать дорожные знаки, светофоры и другие технические средства организации движения, оставлять на дороге предметы, создающие помехи для движения. Лицо, создавшее помеху, обязано принять все возможные меры для её устранения, а если это невозможно, то допустимыми средствами обеспечить информирование участников движения об опасности и сообщить в милицию.

Статьей 32 Закона области установлена административная ответственность за сброс и сжигание мусора в неустановленных местах.

Вместе с тем, согласно пункта 3 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 554 от 24 июля 2000 года, устанавливаются единые санитарно-эпидемиологические требования к содержанию городских и сельских поселений, промышленных площадок, соблюдение которых является обязательным как для физических, так и для юридических лиц на всей территории Российской Федерации.

Как правильно указал суд, согласно ст.55 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» за нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства устанавливается административная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. За нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий статьей 6.3 КоА11 РФ уже установлена административная ответственность.

Вывод суда о признании недействующей вышеназванной нормы является правильным.

Объектами правонарушения, предусмотренного ст. 36 Закона Оренбургской области, является собственность землепользователей, и она направлена на защиту их прав.

Вопросы защиты прав собственности урегулированы Российской Федерацией, в частности, путем установления административной ответственности за уничтожение или повреждение чужого имущества в статье 7.17 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах суд обоснованно признал нормы ст. 36 Закона области недействующими.

Статьями 37, 38 Закона Оренбургской области установлена административная ответственность за неосторожное распространение инфекционных и инвазионных болезней животных, и за производство и (или) использование недоброкачественных кормов, явившихся причиной возникновения и распространения заразных или массовых незаразных болезней животных.

Между тем, суд обоснованно указал, что соответствии со ст. 3 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» в области ветеринарии и разработка технических регламентов в области ветеринарии, в том числе разработка и утверждение ветеринарно-санитарных требований и норм безвредности кормов и кормовых добавок, относится к исключительным полномочиям Российской Федерации.

Административная ответственность за нарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель установлена в главе 10 КоАП РФ, в частности, за предусмотренные в статьях 37, 38 Закона Оренбургской области правонарушения установлена административная ответственность в статьях 10.6-10.8 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах суд обоснованно удовлетворил в этой части заявленные прокурором требования.

Также суд правильно удовлетворил требования прокурора о признании недействующим приложения к ст. 41 областного закона в части, согласно которому к субъектам административной ответственности отнесены граждане (водители), не являющиеся индивидуальными предпринимателями, осуществляющие пассажирские перевозки без согласования графиков и маршрутов с органами местного самоуправления.

При этом суд проанализировал нормы ст. 3 Закона Оренбургской области от 5 июля 2001 года № 259Х295-111-03 «Об организации, управлении и государственном (муниципальном) регулировании в сфере автомобильного пассажирского транспорта в Оренбургской области» (в редакции Закона от 28 августа 2006 года № 535\83-IV-ОЗ и правильно сослался на то, что перевозчиком признается юридическое лицо или физическое лицо, являющееся индивидуальным предпринимателем. В примечании к статье 41 областного Закона указан гражданин (водитель), который является наемным работником,

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что наемный работник не обязан согласовывать график и маршрут движения, сделан правильно.

Согласно ст. 60 Закона области об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой XIII настоящего Закона: мировыми судьями; комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченными органами исполнительной власти Оренбургской области; административными комиссиями.

В силу ст. 62 Закона в случае упразднения указанных в главе XIII настоящего Закона органа, его структурных подразделений, должности должностного лица до внесения в настоящий Закон соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают мировые судьи.

В случае преобразования, иной реорганизации либо переподчинения указанных в главе XIII настоящего Закона органа, его структурного подразделения до внесения в настоящий Закон соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают орган, его структурное подразделение, которым переданы указанные функции.

В случае изменения наименований, указанных в главе XIII настоящего Закона органа, его структурных подразделений, должности должностного лица должностные лица этого органа, его структурных подразделений продолжают осуществлять полномочия, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях, до внесения в настоящий Закон соответствующих изменений.

Вывод суда о противоречии вышеуказаных норм Закона Оренбургской области является правильным.

Согласно пункта 4 части 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с частями 2, 3 данной статьи в соответствии с законодательством о судебной системе КоАП РФ определяет подведомственность дел об административных правонарушениях судам, а также в соответствии с законодательством о защите прав

несовершеннолетних КоАП РФ определяет подведомственность дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Статьями 22.1-22.3 КоАП РФ уже определены судьи и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также указаны полномочия должностных лиц и подведомственность дел об административных правонарушениях в случае упразднения, реорганизации или переименования органов (должностей должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, не опровергают выводов суда.

В соответствии со статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными актами Российской Федерации, порядка производства по делам об административных правонарушениях.

Содержание прав и обязанностей родителей, защита родительских прав и прав и интересов несовершеннолетних детей, ограничение в правах вышеназванных лиц отнесено в силу закона к исключительному ведению Российской Федерации.

Связи с этим доводы о том, что нормами ст.ст.7, 8. п.3 ст. 8.1 оспариваемого закона области реализуется право субъекта на осуществление собственного правового регулирования по предметам совместного ведения, нельзя признать состоятельными.

Необоснованными являются доводы о том, что воспроизведение норм федерального законодательства в Законе Оренбургской области, в частности ст.ст.60,62, является допустимым.

Предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определены Конституцией РФ, и субъекты Российской Федерации не вправе принимать свои законы или иные нормативные правовые акты по вопросам, не отнесенным к их ведению либо по вопросам, уже урегулированным федеральным законодательством в соответствии с полномочиями Российской Федерации.

Доводы кассационной жалобы на то, что ст. ст. 20,21.1,23,24,29,31,32,36,37,38,41 областного закона установлена административная ответственность по вопросам местного значения, а также в связи с реализацией полномочий субъекта на собственное правовое регулирование с учетом объекта правонарушения, являются несостоятельными.

Как следует из содержания диспозиций указанных статей, объективная сторона правонарушений выражается в несоблюдении и невыполнении требований законодательства в той области, в которой административная ответственность установлена Кодексом об административных правонарушениях.

Иные доводы кассационной жалобы основаны на неправильной оценке обстоятельств и ошибочном толковании материального закона, поэтому не могут служить основанием для отмены правильного по существу решения.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

О П Р Е Д Е Л И Л А :

решение Оренбургского областного суда от 7 мая 2007 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Правительства Оренбургской области– без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи