

✱



**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № 9-Г08-23

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«14» января 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

В.Н.Пирожкова
Г.В.Макарова, Л.В.Борисовой

рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению Администрации города Нижнего Новгорода о признании недействующими (частично) отдельных положений Закона Нижегородской области от 02.08.2007 г. № 88-З «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области» по кассационной жалобе Законодательного собрания Нижегородской области на решение Нижегородского областного суда от 2 октября 2008 г., которым заявление администрации города удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Макарова Г.В., объяснения представителей Правительства Нижегородской области и администрации г.Нижний Новгород соответственно Горячкиной Т.А. и Маркеевой А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Пунктом 1 ст.2 данного закона предусмотрено, что в целях настоящего Закона используются следующие основные понятия: государственный надзор в

сфере благоустройства на территории Нижегородской области (далее государственный надзор в сфере благоустройства) - деятельность уполномоченного Правительством Нижегородской области органа исполнительной власти Нижегородской области по контролю за выполнением органами местного самоуправления, должностными лицами государственных органов области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, организациями, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством Нижегородской области, настоящим Законом, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами, регуливающими правила благоустройства, содержания прилегающих территорий, содержания внутриквартальных проездов, придомовых территорий (в том числе качество и ремонт дорожных покрытий), содержания пешеходных (надземных, подземных) переходов, инженерных сооружений, коммуникаций, содержания объектов (средств) наружного освещения, содержания и эксплуатации улиц, содержания зеленых насаждений, а также правила проведения земляных и строительных работ, состояние территорий при размещении средств наружной рекламы и информации.

Согласно части 2 статьи 5 этого же закона Государственному надзору в сфере благоустройства также подлежит выполнение органами местного самоуправления, должностными лицами государственных органов области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, организациями, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований в сфере благоустройства, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством Нижегородской области, настоящим Законом, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами.

Администрация г.Нижнего Новгорода обратилась в суд с заявлением, в котором (в окончательной редакции) просила признать недействующими со дня принятия: пункт 1 ст.2 Закона в части слов «деятельность уполномоченного Правительством Нижегородской области органа исполнительной власти Нижегородской области по контролю за выполнением органами местного самоуправления, должностными лицами органов местного самоуправления требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством Нижегородской области, настоящим Законом, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными актами, регуливающими правила благоустройства, содержания прилегающих территорий, содержания внутриквартальных проездов, придомовых территорий (в том числе качество и ремонт дорожных покрытий), содержания пешеходных (надземных, подземных) переходов, инженерных сооружений, коммуникаций, содержания объектов (средств) наружного освещения, содержания и эксплуатации улиц, содержания зеленых насаждений, а также правил проведения земляных и строительных работ, состояние территорий при размещении средств наружной рекламы и информации» по мотиву противоречия Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г.

№ 131-ФЗ (далее – Федеральный закон), а именно его ч.2 ст.1, ч.2 ст.6, ч.1 ст.16, ч.2 ст.77, а также пункту «з» ч.1 ст.1, ст.26.2 и ст.43 ФЗ № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации; часть 2 ст.5 данного областного Закона в части государственного надзора за выполнением органами местного самоуправления, должностными лицами органов местного самоуправления требований в сфере благоустройства по мотиву противоречия Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации, а именно: ст.1.3 КоАП РФ, предусматривающей полномочия Российской Федерации по установлению общих положений и принципов законодательства административных правонарушениях, ст.1.4 КоАП РФ, предусматривающей равенство перед законом юридических лиц независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

По делу постановлено указанное выше решение.

В кассационной жалобе Законодательное собрание Нижегородской области указывает о несогласии с решением суда и ставит вопрос о его отмене в связи с его незаконностью и прекращении производства по делу. Отмечает, что судом при вынесении решения не были приняты во внимания требования части 4 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которой законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, ... иные полномочия; п.1 статьи 26.1 указанного выше Федерального закона, в соответствии с которым полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Не учтено того, что пунктом 2 статьи 31 Устава Нижегородской области предусмотрено, что к ведению Законодательного Собрания области относится осуществление законодательного регулирования по предметам ведения области и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта, в данном случае области в пределах ее полномочий, а подпункт 1 статьи 21 Закона Нижегородской области от 03.10.2007 г. № 123-З «О Правительстве Нижегородской области», предусматривает, что Правительство области осуществляет государственный контроль (надзор), создает и координирует органы, осуществляющие государственный контроль (надзор). Неправильным является вывод суда о том, что в силу части 2 статьи 6 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ органы государственной власти области вправе осуществлять контроль только в случаях установленных статьей 26.3 ФЗ от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ, так как этот закон устанавливает лишь общие принципы, в связи с чем приведенный в нем перечень контрольных (надзорных) пол-

номочий субъектов Федерации не может считаться исчерпывающим. Суд не учел того, что право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление контроля в сфере благоустройства установлено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, что согласуется с подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ об установлении административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления. В частности, согласно части 6 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации. Статьей 11.11 и частью 1 статьи 12.3 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях установлены полномочия уполномоченного органа по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях за правонарушения в сфере благоустройства. Пунктом 1 части 2 статьи 28.1 КоАП РФ установлено, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение административных правонарушений и в сфере благоустройства.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене судебного решения.

При вынесении решения суд первой инстанции исходил из того, что согласно ст.12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В соответствии с ч.1 ст.130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В соответствии с ч.2 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Пунктом 25 ч.1 ст.16 этого же закона предусмотрено, что к вопросам местного значения городского округа относятся:... организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа, а согласно части 2 статьи 77 уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В силу с п. «з» ч.1 статьи 1 ФЗ от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации является самостоятельность осуществления своих полномочий органами местного самоуправления.

Проанализировав положение федерального законодательства, суд пришел к выводу, что не оспаривается кассатором, что вопрос благоустройства относится к вопросу местного значения.

Согласно ст.43 ФЗ от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, запрещается.

Судом признано, что Законодательное собрание Нижегородской области, установив за органами местного самоуправления, их должностными лицами контроль и надзор в сфере благоустройства, фактически превысило свои полномочия. Такой вывод согласуется с тем, что в соответствии со статьей 77 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ контроль и надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы. При этом какого-либо Федерального закона, предполагающего полномочия субъекта Российской Федерации устанавливать контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в сфере благоустройства, нет.

Суд первой инстанции, проанализировав требования статьи 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ, пришел к правильному выводу о том, что указанная норма Федерального закона также не предполагает осуществление государственного контроля и надзора субъектом Российской Федерации за органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления в сфере благоустройства.

На основании изложенного, Судебная коллегия находит, что суждение суда по делу соответствует положениям, предусмотренным ст.ст.6,77 ФЗ № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., предусматривающими полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, которые в решении суда приведены. Доводы кассатора основаны на неправильном толковании норм материального закона.

Руководствуясь статьями 361, 362 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Нижегородского областного суда от 2 октября 2008 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Законодательного собрания Нижегородской области без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

В.Н.Пирожков

Г.В.Макаров

Л.В.Борисова