



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 5-Г 0 8 - 1 0 5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 января 2009 года

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

председательствующего В.П.Меркулова
судей О.А.Ксенофонтовой и В.Б.Хаменкова

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Общества с ограниченной ответственностью «Консалтинговая группа «Эффект» об оспаривании частично статьи 8.6 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», по кассационной жалобе Общества с ограниченной ответственностью «Консалтинговая группа «Эффект» на решение Московского городского суда от 16 октября 2008 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., объяснения представителей Хурумова П.П. и Воронина Д.А., поддержавших в части доводы кассационной жалобы, возражения представителя Московской Городской Думы Красинского О.Е. и представителя Мэра города Москвы Зубовой Е.А., заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Гочаровой Н.Ю. об отмене решения суда в части, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

21 ноября 2007 г. Московской городской Думой был принят Закон города Москвы № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», который вступил в силу и действует с 01 января 2008 г.

Статьей 8.6 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях установлена административная ответственность в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до трех тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей за нарушение установленных Правительством Москвы требований по установке, размещению, содержанию и эксплуатации объектов праздничного и тематического оформления, объектов наружной рекламы и информации, а также за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы.

ООО "Консалтинговая группа "Эффект" обратилось в суд с заявлением об оспаривании вышеприведенной нормы Кодекса города Москвы об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушение установленных Правительством Москвы требований по установке, размещению, содержанию и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации, а также за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы, ссылаясь на то, что при принятии данной нормы субъект Российской Федерации вышел за пределы предоставленной ему компетенции. Оспариваемая норма противоречит ст.ст. 4, 19 и 38 Федерального закона от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» и ст. 1.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку в соответствии с указанными нормами федерального законодательства ответственность за нарушение закона о рекламе устанавливается на федеральном уровне, а регулирование порядка установки конструкций объектов наружной рекламы и информации регулируется статьей 19 Федерального закона «О рекламе».

Решением Московского городского суда от 16 октября 2008 года постановлено: В удовлетворении заявления Общества с ограниченной ответственностью «Консалтинговая группа «Эффект» об оспаривании частично статьи 8.6 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" - отказать.

Общество с ограниченной ответственностью «Консалтинговая группа «Эффект» подало кассационную жалобу, в которой просит решение отменить и принять новое о признании оспариваемой нормы недействующей в части установления ответственности за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы. Полагает, что суд неправильно применил материальный закон, дал неправильную оценку доводам заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Как видно из материалов дела, заявитель уточнил заявленные требования и просил признать статью 8.6 Закона города Москвы от 21.11.2007г. № 45 «Кодекса города Москвы об административных правонарушениях» недействующей в части установления ответственности за нарушение установленных Правительством Москвы требований по установке, размещению, содержанию и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации, а также за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд сослался на то, что оспариваемая заявителем норма устанавливает ответственность не за нарушения законодательства о рекламе, как это предусмотрено статьей 38 ФЗ «О рекламе», а за нарушение установленных Правительством Москвы требований по установке, размещению, содержанию и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации, т.е. технических средств и конструкций, и установку этих объектов без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы.

Указанные требования установлены в Правилах установки и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации в городе Москве, утвержденных постановлением Правительства Москвы от 21 ноября 2006 г. N 908-ПП «О порядке установки и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации в городе Москве и регламенте подготовки документов комитетом рекламы, информации и оформления города Москвы заявителям в режиме «одного окна».

Вопросы установки рекламных конструкций регламентируются не только и не столько законодательством о рекламе, сколько нормами градостроительного законодательства, законодательства в области благоустройства, законодательства об объектах культурного наследия, правилами безопасности дорожного движения, нормами пожарной безопасности и т.д.

Судебная коллегия считает, что судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права при рассмотрении настоящего дела.

В силу ст. 4 Федерального закона от 13.03.2006г. № 38-ФЗ «О рекламе» законодательство Российской Федерации о рекламе состоит из настоящего Федерального закона.

Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы могут регулироваться также принятыми в соответствии с Законом о рекламе иными федеральными законами, нормативными актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В силу ст. 19 ФЗ «О рекламе» все отношения, связанные с получением разрешений на установку объектов наружной рекламы, связанные с

вопросами эксплуатации и иными вопросами, связанными с производством, размещением и распространением рекламы, включая вопросы, связанные с порядком выдачи разрешений на установку объекта наружной рекламы находятся в ведении федерального законодательства

В соответствии с Постановлением Конституционного суда РФ от 04.03.1997г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18.07.1995г. «О рекламе» отношения (по производству, размещению и распространению рекламы) по своей природе являются гражданско-правовыми, поскольку они возникают при осуществлении предпринимательской деятельности, в данном случае предпринимательской деятельности по производству, размещению и распространению рекламы, и в соответствии со статьей 2 ГК Российской Федерации должны регулироваться гражданским законодательством.

Гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «о» Конституции Российской Федерации), а по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, законодательство о рекламе, регулирующее гражданско-правовые отношения в сфере рекламной деятельности, не может находиться ни в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, ни в ведении субъектов Российской Федерации, и они не вправе осуществлять собственное правовое регулирование в этой сфере.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что порядок выдачи разрешений на установку объекта наружной рекламы и вопросы, решаемые при выдаче разрешения на установку объекта наружной рекламы, выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, не относятся к предмету правового регулирования законодательства о рекламе, нельзя признать правильным.

Более того, нормами ч.ч. 9, 11, 13, 14, 17 ст. 19 ФЗ «О рекламе» установлен порядок выдачи разрешений на установку объекта наружной рекламы и вопросы, решаемые при выдаче разрешения на установку объекта наружной рекламы, в том числе последовательность тех или иных действия, направленных на получения разрешения.

Вывод суда о том, что в ч.ч. 6-8 статьи 38 ФЗ «О рекламе» не указана статья 19 ФЗ «О рекламе», а потому за нарушение требований названной статьи ответственность на федеральном уровне не предусмотрена, основан на неправильном толковании законодательства.

Нормами ч. 4 статьи 38 ФЗ «О рекламе» предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе.

Нарушение рекламодателями, рекламопроизводителями, рекламодателем законодательства Российской Федерации о рекламе влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе установка рекламной конструкции без разрешения (то есть нарушение части 10 статьи 19 ФЗ «О рекламе»).

Таким образом, за нарушения, предусмотренные ФЗ «О рекламе», наступает ответственность по статье 14.3. Кодекса об административных правонарушениях, то есть предполагает наступление ответственности только в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях, но не в соответствии с законодательством г. Москвы об административных правонарушениях.

Более того, в соответствии с ч. 5 ст. 38 ФЗ «О рекламе» только федеральными законами за умышленное нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе могут быть установлены иные меры ответственности.

Следовательно, части 6-8 ст. 38 ФЗ «О рекламе», на которые сослался суд, лишь разграничивают ответственность рекламодателя, рекламодателя и рекламопроизводителя за нарушение некоторых требований настоящего Закона о рекламе, но не устанавливают исчерпывающий перечень тех нарушений законодательства РФ о рекламе, которые могут повлечь за собой ответственность в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях.

Условия в части обязательного проведения технической экспертизы вновь установленных объектов наружной рекламы, установленные в Постановлении Правительства Москвы от 21.11.2006г. № 908-ПП «О порядке установки и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации в городе Москве и регламенте подготовки документов комитетом рекламы, информации и оформления города Москвы заявителям в режиме «одного окна», соответствуют требованиям части 4 статьи 19 ФЗ «О рекламе», предусматривающей, что рекламная конструкция и ее территориальное размещение должны соответствовать требованиям технического регламента.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» со дня вступления в силу настоящего федерального закона впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции или к связанным с ними процессами проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям, в том числе защиты

жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества.

На момент рассмотрения настоящего дела ни один технический регламент не принят.

В сфере размещения рекламных конструкций подлежит применению требования ГОСТ Р 52044-2003 «Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений», утвержденных Постановлением Госстандарта России от 22 апреля 2003 г. N 124-ст. До вступления в силу соответствующих технических регламентов применение действующих государственных и межгосударственных: стандартов осуществляется в добровольном порядке, за исключением обязательных требований, обеспечивающих достижение целей законодательства Российской Федерации о техническом регулировании.

В связи с этим, применение указанного выше ГОСТа при согласовании и выдачи разрешений на размещение наружной рекламы является обязательным.

Таким образом, принятые Правительством Москвы в Постановлении правила установки и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации в городе Москвы не могут заменять собой те требования к рекламной конструкции, которые до принятия соответствующего технического регламента предусмотрены в ГОСТ Р 52044-2003 "Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений" в части обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе в целях охраны жизни и здоровья граждан.

Более того, п. 4 вышеуказанного Постановления Правительства Москвы на комитет рекламы, информации и оформления города Москвы возлагаются, в том числе, функции по принудительному осуществлению демонтажа незаконно установленных объектов наружной рекламы и информации на основании решения арбитражного суда или предписания ОАТИ, что соответствует законодательству РФ о рекламе, однако данное Постановление не предусматривает штрафных санкций за установку объекта наружной рекламы и информации (рекламной конструкции) без разрешения.

По изложенным выше обстоятельствам также является необоснованным вывод суда о том, что оспариваемая заявителем норма не регулирует отношения в области нарушения законодательства о рекламе, так как она расположена в главе 8 КоАП Москвы, устанавливающей ответственность за правонарушения в области благоустройства города.

Согласно ч.1 ст. 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим

федеральное значение, в том числе за нарушения правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

С учетом того, что ст. 1.3 КоАП РФ, ст. ст.4, 38 ФЗ «Рекламе» ответственность за нарушение этого закона устанавливается на федеральном уровне, а регулирование порядка оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы для установки объектов наружной рекламы и информации производится по правилам ст. 19 ФЗ «О рекламе», то подлежит отмене решение суда в части отказа в удовлетворении требований о признании недействующей ст. 8.6 г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в части установления ответственности за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы.

Судебная коллегия считает, что имеются основания для принятия нового решения об удовлетворении заявленных требований в части, исходя из доводов, изложенных в кассационной жалобе.

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

определила:

решение Московского городского суда от 16 октября 2008 года в части отказа в удовлетворении требований о признании недействующей ст.8.6 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в части установления ответственности за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы отменить.

Принять в этой части новое решение, которым признать недействующей со дня вступления в силу настоящего решения ст.8.6 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» в части установления ответственности за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы.

В остальной части решение оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи