



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 49-Г09-20

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«15» июля 2009 г.

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

председательствующего
судей

В.Н.Пирожкова
Г.В.Макарова, Т.И.Еременко

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Республики Башкортостан о признании несоответствующими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-З «Об административных правонарушениях» по кассационным жалобам Президента и Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан на решение Верховного Суда Республики Башкортостан от 29 апреля 2009 г., которым постановлено: «Заявление прокурора Республики Башкортостан удовлетворить, признать статью 44.2 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-З «Об административных правонарушениях» противоречащей федеральному законодательству и недействующей с момента вступления решения суда в законную силу».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Макарова Г.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Статья 44.2 Закона Республики Башкортостан «Об административных правонарушениях» имеет следующее содержание: «Непринятие органами местного самоуправления, уполномоченными организациями мер по отлову безнадзорных собак на подведомственной территории – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до

двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

Прокурор Республики Башкортостан обратился в суд с заявлением о признании данной нормы противоречащей ст.ст.14-16 ФЗ от 16.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п.39 ч.2 ст.26.3 ФЗ от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч.1 ст.2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях в части, устанавливающей административную ответственность органов местного самоуправления за неприятие мер по отлову безнадзорных собак на подведомственной территории, и недействующей. Заявление мотивировано тем, что отлов безнадзорных собак не отнесен федеральным законодателем к вопросам местного значения, а следовательно, органы государственной власти субъекта РФ не могут устанавливать обязанность по отлову безнадзорных собак на органы местного самоуправления, а последние принимать акты в этой части как по вопросам местного значения. Непринятие органами местного самоуправления мер по отлову собак не противоречит федеральному и республиканскому законодательству, то есть с их стороны отсутствуют элементы противоправности и вины в бездействии в указанной сфере. При отсутствии обязанности органов местного самоуправления по принятию указанных оспариваемым законом мер установление административной ответственности за ее неисполнение нарушает государственные гарантии местного самоуправления и противоречит федеральному законодательству. Понятие «непринятие мер по отлову безнадзорных собак» не имеет определенного содержания и в правоприменительной практике может быть определено и как непринятие нормативных правовых актов о порядке отлова безнадзорных собак и как неосуществление непосредственных действий, направленных на отлов собак.

По делу постановлено приведенное выше решение.

В кассационных жалобах Президента и Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан указывается о несогласии с решением суда первой инстанции, ставится вопрос о его отмене и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора. В обоснование жалоб отмечается, что решение постановлено при неправильном применении норм материального права и несоответствии вывода суда обстоятельствам дела. Указывается, что вышеназванным законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ определено, что в границах муниципальных образований местное самоуправление осуществляется органами, наделенными собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, к которым относится и организация благоустройства (п.19 ч.1 ст.14, п.25 ч.1 ст.16), что включает в себя и вопрос относительно отлова безнадзорных собак. В данном случае административная ответственность установлена за непринятие органами местного самоуправления, уполномоченными организациями мер по отлову безнадзорных собак на подведомственной территории, что является правомерным и согласуется с федеральным законодательством. Содержание диспозиции нормы отвечает требованиям ясности и определенно-

сти правового регулирования. Неправомерным является и то, что при указании прокурора при обращении в суд и рассмотрении судом лишь вопроса о соответствии законодательству оспариваемой нормы в части, устанавливающей административную ответственность органов местного самоуправления за принятие мер по отлову безнадзорных собак на подведомственной территории, вывод суда о ее противоречии федеральному законодательству в полном объеме не соответствует заявленному требованию. Довод решения о том, что из диспозиции оспариваемой нормы усматривается санитарно-эпидемиологическая и ветеринарная направленность предусмотренного ею административного правонарушения, является необоснованным и в подтверждение этого в решении нет ссылок на нормы федеральных законов. В норме нет положений, указывающих на обоснованность контекстуальной позиции суда в этой части. Судом не дано правовой оценки доводам заинтересованных лиц о том, что отлов собак как мера санитарно-противоэпидемических мероприятий законодательством не предусмотрена. Вопрос отлова собак в аспекте обеспечения общественной безопасности граждан судом не рассмотрен. Неправомерными являются ссылка суда на позицию Главного государственного врача РФ о рекомендации выделения финансовых средств для создания и оснащения бригад для отлова безнадзорных животных и ст.6.3 КОАП РФ, а также вывод о том, что вопрос отлова безнадзорных собак должен решаться уполномоченными органами государственной власти. Вывод суда о том, что отлов собак не относится к вопросу благоустройства, не аргументирован.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия не находит оснований для их удовлетворения.

При вынесении решения суд первой инстанции исходил из того, что в соответствии со ст.76 Конституции РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральным законам. К ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Административным правонарушением является виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которые установлена административная ответственность. Содержание нормативных правовых актов должно быть определенным и не вызывать неоднозначного их толкования.

Судом признано, что сфера деятельности по отлову безнадзорных собак не отнесена федеральным законодателем к вопросам местного значения, элементы вины и противоправности в бездействии органов местного самоуправления в этой сфере отсутствуют. При отсутствии обязанности органов местного самоуправления по отлову безнадзорных собак установление административной ответственности за ее неисполнение нарушает государственные гарантии

местного самоуправления и противоречит федеральному законодательству. Редакция нормы «непринятие мер по отлову безнадзорных собак» не обеспечивает ее безусловного понимания и в правоприменительной практике не исключает ее толкования как непринятия нормативных правовых актов о порядке отлова безнадзорных собак, так и неосуществление непосредственных действий, направленных на отлов собак.

В решении приведены доводы суда о несогласии с позицией представителей Президента и Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан о том, что рассматриваемый вопрос является составной частью вопросов местного значения, а именно, организации благоустройства, а следовательно и правомочия субъекта РФ устанавливать административную ответственность. Суждение суда в этой части сделано на основании анализа ряда федеральных законов и предусмотренных в республике мероприятий применительно к рассматриваемому делу, которые в решении указаны.

Судебная коллегия находит, что вывод суда первой инстанции о неправомерности возложения оспариваемой нормой на органы местного самоуправления административной ответственности за непринятие мер по отлову безнадзорных собак является правильным, так как соответствует требованиям действующего законодательства при его правильном толковании, в связи с чем, доводы кассационных жалоб о неправильном применении судом норм материального права не могут быть признаны состоятельными. Возражения по заявлению прокурора по данному основанию приводились при рассмотрении дела, анализировались судом и им дана оценка, которая является правильной. Доводы о несоответствии вывода суда обстоятельствам дела и об отсутствии его обоснования нельзя признать состоятельными, так как это не соответствует материалам дела.

Название оспариваемой нормы и содержание в их единстве и установленная судом неопределенность в правоприменении являлись основанием для признания ее противоречащей федеральному законодательству в полном объеме. В решении приведены правовые нормы, на основании которых сделан вывод по делу.

На основании изложенного, руководствуясь ст.361 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Верховного Суда Республики Башкортостан от 29 апреля 2009 г., оставить без изменения, а кассационные жалобы Президента и Государственного Собрания Республики Башкортостан – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Н.Пирожков

Судьи

И.В.Макаров

И.И.Еременко