



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 1-АПГ12-6

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

30 мая 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.
судей Анишиной В.И. и Меркулова В.П.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Архангельской области о признании недействующим абзаца третьего пункта 2 постановления Архангельской области от 16 августа 2011 г. № 288-пп «Об утверждении порядка разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля в муниципальных образованиях Архангельской области» по апелляционному представлению прокурора Архангельской области на решение Архангельского областного суда от 24 февраля 2012 г., которым отказано в удовлетворении заявления заместителя прокурора Архангельской области.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшего решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

16 августа 2011 г. Правительством Архангельской области принято постановление № 288-пп «Об утверждении порядка разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля в

муниципальных образованиях Архангельской области» (далее – Постановление), которое было опубликовано в издании «Волна» 12 июля 2011 г., № 38.

Пунктом 1 Постановления утвержден Порядок разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля в муниципальных образованиях Архангельской области (далее – Порядок).

Пунктом 2 Постановления местным администрациям городских и сельских поселений и городских округов Архангельской области в целях реализации Порядка рекомендовано утвердить до 1 января 2012 года следующие административные регламенты осуществления муниципального контроля на территориях соответствующих муниципальных образований:

административные регламенты осуществления муниципального земельного контроля;

административные регламенты осуществления муниципального контроля в области торговой деятельности;

административные регламенты осуществления контроля за соблюдением требований, установленных Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;

административные регламенты осуществления контроля за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции.

Заместитель прокурора Архангельской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим абзаца третьего пункта 2 Постановления, ссылаясь на его противоречие Федеральному закону от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По мнению прокурора, осуществление органами местного самоуправления муниципального контроля в области торговой деятельности не отнесено федеральным законодательством к вопросам местного значения указанных органов. Кроме того, оспариваемый акт не является рекомендательным, поскольку им устанавливается конкретный срок для его исполнения.

Представитель Правительства Архангельской области заявленные требования не признал, пояснив, что вопросы, регулируемые оспариваемой нормой, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, федеральному законодательству не противоречат.

Решением Архангельского областного суда от 24 февраля 2012 г. отказано в удовлетворении заявления заместителя прокурора Архангельской области.

В апелляционном представлении прокурор Архангельской области просит решение отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных прокурором требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились. В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание положения части 2 статьи 252 названного кодекса о возможности рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

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

В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно подпункту 69 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов реализации государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, проведения информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, разработки и реализации мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, и осуществления иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой

деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. №381-ФЗ).

Основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации (далее - торговая деятельность) определяются Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ, который также регулирует отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, а также отношения, возникающие между хозяйствующими субъектами при осуществлении ими торговой деятельности (часть 1 и 3 статьи 1 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ).

Государственное регулирование торговой деятельности осуществляется посредством государственного контроля (надзора), муниципального контроля в этой области (часть 1 пункт 4 статьи 4 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ).

Частью 1 статьи 6 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности осуществляют разработку и принятие законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности.

Органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли (часть 2 статьи 6 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ).

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ, муниципальный контроль в области торговой деятельности проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ).

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. К отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ).

Согласно пунктам 1 и 2 части 1 статьи 6 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относятся организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории,

разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий правительством Архангельской области издано постановление, отдельные положения которого оспариваются прокурором.

Разрешая требования прокурора, суд проанализировав федеральное и региональное законодательство, пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый в части акт принят по вопросу, отнесенному к ведению органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в пределах предоставленных им полномочий, и не противоречит положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, и прав муниципальных образований не нарушает.

Отказывая в удовлетворении заявления заместителя прокурора Архангельской области, суд исходил из того, что органы местного самоуправления наделены собственными полномочиями по осуществлению муниципального контроля в сфере торговой деятельности, к каковым, в том числе относится разработка и принятие административных регламентов в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Кроме того, оспариваемый акт представляет собой рекомендации по применению порядка реализации собственных полномочий органами местного самоуправления по принятию административных регламентов осуществления муниципального контроля в сфере торговой деятельности. Содержание оспариваемого акта не препятствует самостоятельной реализации права органов местного самоуправления избирать форму регламента, формулировать его содержание в соответствии с действующим законодательством в данной сфере, имеющим большую юридическую силу. Непринятие же указанных регламентов с 2008 г., когда была введена в действие указанная норма Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ о принятии органами местного самоуправления административных регламентов по осуществлению муниципального контроля в сфере торговой деятельности влечет отсутствие надлежащего регулирования порядка осуществления муниципального контроля, а, соответственно, и нарушение прав подконтрольных субъектов и ненадлежащее исполнение функций органами местного самоуправления.

Таким образом, принятие оспариваемого акта органом государственной власти субъекта Российской Федерации правомерно направлено на реализацию государственной политики в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля в сфере торговой деятельности и не нарушает прав местного самоуправления на самостоятельное осуществление данной функции в соответствии с действующим федеральным законодательством. Довод прокурора о том, что административный регламент осуществления муниципального контроля в области торговой деятельности не может быть

принят муниципальными образованиями без принятия закона субъекта в данной сфере не может служить основанием к отмене решения суда, поскольку торговая деятельность на территории Российской Федерации урегулирована федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», который имеет прямое действие на территории Архангельской области, вопросы организации муниципального контроля также урегулированы вышеизложенным федеральным законодательством и подлежат реализации органами местного самоуправления в установленном порядке, в том числе посредством принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает указанные выводы суда правильными и основанными на нормах действующего федерального законодательства.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционном представлении, не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Архангельского областного суда от 24 февраля 2012 г. оставить без изменения, апелляционное представление прокурора Архангельской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи