



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 81-АПГ12-1

## 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 судьи Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Борисовой Л.В. при секретаре Завражнове М.Ю. рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Совета народных депутатов Кемеровской области и апелляционному представлению прокурора Кемеровской области на решение Кемеровского областного суда от 24 января 2012 г. об удовлетворении в части заявления прокурора о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Кемеровской области от 16 июня от 2006 г. 89-03 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 3 ноября 2011 г. № 119-03).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение незаконным и необоснованным в той части, которой прокурору отказано в удовлетворении заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

### **у с т а н о в и л а :**

прокурор Кемеровской области обратился в Кемеровский областной суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений статей 4, 6-3, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 31-2, 33-1, 35-1, 36, 37-2; статьи 54-1 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4, 6-3, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 31-2, 33-1, 35-1, 36, 37-2, подпунктов 1, 2, 4, 5, 6 пункта 1 и пунктов 2, 3 статьи 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4, 6-3, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 31-2, 33-1, 35-1, 36, 37-2, Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях в

Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 3 ноября 2011 г. № 119-03), считая, что данное правовое регулирование установлено с превышением компетенции в области законодательства об административных правонарушениях по вопросам, которые урегулированы федеральным законодателем.

Определением Кемеровского областного суда от 24 января 2012 г. производство по заявлению прокурора Кемеровской области о признании недействующими статей 23, 25, статьи 37-2, статьи 54-1 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дела об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 37-2, пункта 3 статьи 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 37-2, Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 20 декабря 2011 г. № 151-03) прекращено.

Решением Кемеровского областного суда от 24 января 2012 г. заявление прокурора Кемеровской области о признании противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению статей 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20, 21, 24, 26, 33-1, 35-1, статьи 54-1 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20, 21, 24, 26, 33-1, 35-1, подпунктов 1, 2, 4, 5, 6 пункта 1 и пунктов 2, 3 статьи 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20, 21, 24, 26, 33-1, 35-1, Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» удовлетворено.

Решением Кемеровского областного суда от 24 января 2012 г. заявление прокурора Кемеровской области о признании противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению статей 6-3, 18, 31-2, 36, статьи 54-1 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36, статьи 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 20 декабря 2011 г. № 151-03) оставлено без удовлетворения.

На решение заинтересованными лицами поданы апелляционные жалоба (представление) об отмене решения.

Прокурор Кемеровской области в апелляционном представлении просит решение Кемеровского областного суда от 24 января 2012 г. той части, в

которой заявление прокурора Кемеровской области оставлено без удовлетворения, отменить. Совет народных депутатов Кемеровской области в апелляционной жалобе просит данное решение отменить, напротив, в той части, в которой заявление прокурора удовлетворено. Суть доводов апелляционных жалобы (представления) сводится к неправильному применению судом материального закона, регулирующего спорное правоотношение.

Изучив доводы апелляционных жалобы (представления) Судебная коллегия по административным делам соглашается с выводами суда в той части решения, в которой заявление прокурора удовлетворено. При вынесении решения в этой части суд правильно исходил из того, что федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов юрисдикционных отношений (статья 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях далее – КоАП РФ) и в связи с этим наделяя субъект Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности (статья 1.3.1 КоАП РФ), поставил их в прямую зависимость не только от Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но и в целом от федерального отраслевого законодательства, которым установлены объективные критерии, условия и пределы правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

В силу подпункта 3 пункта 1 статьи 1.3 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации; установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных актами Российской Федерации, является полномочием Российской Федерации.

Таким образом, субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам совместного ведения не урегулированных федеральным законом.

Кроме того, реализация органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормотворческих полномочий предполагает соблюдение требований, предъявляемых федеральным законодателем к форме и содержанию правовой нормы, в том числе требования определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из конституционного принципа равенства всех перед законом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что неопределённость содержания правовой нормы не может обеспечить её единообразное понимание, создаёт возможность злоупотреблений исполнительной властью своими полномочиями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 17 июня 2004 г. № 12-П, от 29 июня 2004 г. № 13-П), а Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пункты «а», «в», «г», «ж» части 3, пункт «в» части 4), утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределённость условий или оснований принятия решения, выборочное изменение объёма прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц); чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгшихся в компетенцию органа государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов; отсутствие или неполноту административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка; юридуко-лингвистическую неопределённость, к коррупциогенному фактору.

Поскольку законодателем Кемеровской области в статьях 4 (нарушение муниципальных нормативных правовых актов в области обращения с отходами производства и потребления), 7 (оставление бытовых отходов и иного мусора вне мусорных контейнеров и иных ёмкостей, предназначенных для их сбора), 8 (неисполнение установленного органами местного самоуправления порядка уборки территорий, прилегающих к объектам торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения), 9 (складирование и хранение строительных материалов, изделий и конструкций, грунта, мусора, различной специальной техники, оборудования, машин и механизмов на необорудованной для этих целей территории, а равно вне отведённых в установленном органами местного самоуправления порядке для этих целей мест, в том числе при организации и производстве земляных, строительных, дорожно-строительных и иных видов работ), 10 (невыполнение работ по уборке снега, снежно-ледяных образований), 11 (складирование снега на территории общего пользования с

нарушением установленных органами местного самоуправления правил), 13 (мойка транспортных средств на территории общего пользования вне специально отведённых для этих целей мест), 16 (отсутствие указателей с названиями улиц и номерами домов), 18 (нарушение установленных органами местного самоуправления правил содержания домашних животных и птиц), 20 (нарушение муниципальных нормативных правовых актов в сфере благоустройства и озеленения территорий, выразившееся в уничтожении или повреждении газонов, цветников и клумб, повреждении, самовольной вырубке, выкапывании растительности на территории общего пользования), 21 (нарушение установленных органами местного самоуправления правил содержания деревьев), деревьев, кустарников, газонов и цветников на территории общего пользования, 24 (нарушение муниципальных нормативных правовых актов в сфере благоустройства и озеленения территорий, выразившееся в сбросе, откачке или сливе воды на газоны, тротуары, улицы и дворовые территории), 26 (невосстановление благоустройства после производства работ, связанных с нарушением состояния благоустройства территорий, разрушением детских, спортивных и бельевых площадок, оборудования, установленного на них, объектов малых архитектурных форм), 33-1 (нарушение принимаемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения), 35-1 (нарушение упрощённого порядка предоставления торговых мест на сельскохозяйственных, сельскохозяйственных кооперативных и универсальных рынках) Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» предусмотрена административная ответственность за нарушения правил, стандартов, требований урегулированных федеральным законодательством, суд справедливо пришёл к выводу о незаконности положений этих статей по мотиву вторжения субъекта Российской Федерации в компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

В частности, из текста Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», подлежащего применению по данному делу, следует, что федеральный законодатель закрепил право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной иной деятельностью, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде, а также корреспондирующую гражданам, организациям обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природе и природным богатствам, соблюдать иные требования законодательства, при этом установление самих требований, предъявляемых к охране окружающей среды, относит к полномочиям федеральных органов государственной власти Российской Федерации, а не субъекта Российской Федерации. Федеральным

законодателем предписано, что размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод и эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, а именно при размещении объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учётом ближайших и отдалённых экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизведения природных ресурсов (статья 35). При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды (статья 36). Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по проектам с соблюдением требований технических регламентов в области охраны окружающей среды, запрещается строительство и реконструкция объектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды (статья 37). Запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащённых техническими средствами и технологиям обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, не оснащённых средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 38). Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны соблюдать утверждённые технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления и воспроизводства природных ресурсов (статья 39). При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем. Здания, строения, сооружения и иные объекты должны

размещаться с учётом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований. При планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством (статья 44). Производство автомобильных и иных транспортных средств должно осуществляться в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию автомобильных и иных оказывающих негативное воздействие на окружающую среду транспортных средств, обязаны соблюдать нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также принимать меры по обезвреживанию загрязняющих веществ, в том числе их нейтрализации, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду. Отношения в области производства и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств регулируются законодательством (статья 45). Обязанность соблюдать требования, предусмотренные законодательством в области охраны окружающей среды распространяется на деятельность при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки, при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных (статьи 46 – 49). Отходы производства и потребления, в том числе радиоактивные отходы, подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации (статья 51). В целях обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности устанавливаются защитные и охранные зоны. В целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания, растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений – территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные зоны с ограниченным режимом природопользования. Порядок установления и создания защитных и

охранных зон регулируется законодательством (статья 52). Охрана озонового слоя атмосферы от экологических опасных изменений обеспечивается законодательством Российской Федерации (статья 54). Все субъекты при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации и иного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты (статья 56). Запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной (статья 60). Запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на территориях в составе зелёного фонда и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения (статья 61). Порядок создания, охраны и содержания зелёных насаждений в городах Российской Федерации, утверждён приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153. Государственный экологический надзор организуется и осуществляется с учётом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности и с учётом перечня нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде. В случае, если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный экологический надзор осуществляется в рамках государственного строительного надзора в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности (статья 65, 66). Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган государственного надзора (статья 67). Установление перечня нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде – прерогатива федерального законодателя (статья 69).

Граждане, индивидуальные предприниматели, юридические лица обязаны выполнять требования санитарного законодательства, в том числе не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания (10, 11, 39 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

За неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами, за нарушение санитарного законодательства граждане, юридические лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 28 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», статья 55 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Перечень производственных работ, при которых может возникнуть нарушение состояния благоустройства территории, включает в себя любые строительные, земляные, иные работы, к осуществлению которых предъявляются санитарные, экологические, строительные, технические требования, направленные на создание условий для жизни и здоровья населения, в том числе Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённые постановлением Госстроя России от 22 сентября 2003 г. № 170.

В силу пункта 3 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000г. № 554, 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.

Согласно разъяснениям Роспотребнадзора России от 10 апреля 2007 г. № 0100/36-37-07-32 на территории Российской Федерации действуют Санитарные правила содержания территорий населённых мест (улиц, площадей, парко́й, скверов и других мест - общественного пользования, проездов внутри микрорайонов и кварталов), а также жилых гражданских зданий, утверждённые Минздравом СССР 5 августа 1988 г. №4690-88 (СанПиН 42-128-4690-88).

В соответствии с указанными Санитарными правилами объектами очистки от отходов являются территории домовладений, уличные и микрорайонные проезды, объекты культурно-бытового назначения, территории различных предприятий, учреждений, организаций, парки, скверы, площади, места общественного пользования, места отдыха (2.1.1 СанПиН 42-128-4690-88) хранение пищевых отходов в объектах торговли и общественного питания независимо от подчинённости осуществляется в охлаждаемых помещениях (пункт 2.4.11 СанПиН 42-128-4690-88), в зимний период обработка тротуаров и дорожных покрытий поваренной солью запрещается (пункт 4.11 СанПин 42-128-4690-88), запрещается перемещение, переброска и складирование скола льда, загрязнённого снега и т.д. на площади зеленых насаждений (пункт 4.12 СанПин 42-128-4690-88), дорожные покрытия предписывается мыть так, чтобы загрязнения, скапливающиеся в прилотовой части дороги, не выбрасывались

потоками воды на полосы зеленых насаждений и тротуар ( пункт 4.5 СанПиН 42-128-4690-88).

Очевидно, что при таком положении квалификация правонарушений, сформулированных региональным законодателем в статьях 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 20, 21, 24, 26 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях» (в редакции от 20 декабря 2011 г.), не исключается по статьям 6.3, 6.4, 7.17, 8.1 КоАП РФ.

Так, нарушение правил содержания деревьев, кустарников, газонов и цветников на территории общего пользования, мойка транспортных средств на территории общего пользования вне мест, специально отведённых для этих целей органами местного самоуправления, со всей очевидностью демонстрируют нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, требований технических регламентов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических требований, в том числе требований к эксплуатации транспортных средств. Уничтожение или повреждение газонов, цветников и клумб, повреждение, самовольная вырубка, выкапывание растительности на территории общего пользования может квалифицироваться как умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба.

Руководствуясь предписаниями Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статьи 14, 15, 16), Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (статья 8), Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 7), суд первой инстанции справедливо пришёл к выводу о том, что квалификация нарушений, сформулированных в статьях 4, 7, 8, 9, 10, 11, 24 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области», не исключается по статье 8.2 КоАП РФ, поскольку оставление бытовых отходов, обёрточной бумаги, упаковочного материала, окурков и иного мусора вне мусорных контейнеров и иных ёмкостей, предназначенных для их сбора, складирование и хранение строительных материалов, изделий и конструкций, грунта, мусора, различной специальной техники, оборудования, машин и механизмов на необорудованной для этих целей мест, невыполнение работ по уборке снега, снежно-ледяных образований; складирование снега на территории общего пользования указывают на нарушение требований, предъявляемых к сбору, накоплению, использованию, транспортированию, размещению отходов (в том числе на территориях муниципальных образований), регламентированных Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и обязательных к соблюдению на всей территории Российской Федерации всеми субъектами (физическими, юридическими лицами),

осуществляющими деятельность по сбору, накоплению, использованию, транспортированию, размещению отходов в том числе на территориях муниципальных образований.

Судебная коллегия соглашается с выводами суда о том, что отсутствие указателей с названиями улиц и номерами домов также демонстрирует несоблюдение требований к внешнему содержанию зданий, предъявляемых федеральным законодательством, что является основанием для привлечения к административной ответственности по статье 7.22 КоАП РФ (нарушение правил содержания жилых домов и жилых помещений). В частности, пунктами 3.5.1 – 3.5.9 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённых постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170, предписано на фасадах жилых зданий домов в соответствии с проектом, утверждённым городской (районной) архитектурной службой, размещать указатели наименования улицы, переулка, площади и пр.; таблички с указанием номеров подъездов, а также номеров квартир, расположенных в данном подъезде, вывешивать у входа в подъезд (лестничную клетку) (при этом они должны быть размещены однотипно в каждом подъезде, доме, микрорайоне); таблички с номерами квартир устанавливать на двери каждой квартиры (при этом следует принимать сложившуюся для данного домовладения нумерацию квартир); флагодержатели устанавливать по проекту на фасаде каждого дома, утвержденного городской (районной) архитектурной службой; указатели расположения пожарных гидрантов, полигонометрические знаки (стенные реперы), указатели расположения геодезических знаков размещать на цоколях зданий, камер, магистралей и колодцев водопроводной и канализационной сети, указатели расположения подземного газопровода, а также другие указатели расположения объектов городского хозяйства, различные сигнальные устройства допускается размещать на фасадах здания при условии сохранения отделки фасада; ремонт всех указателей и флагодержателей должны проводить организации по содержанию жилищного фонда по мере необходимости. За сохранность и исправность знаков должны отвечать организации, их установившие. Установка памятных досок на фасадах зданий, объясняющих названия отдельных городских проездов, площадей, улиц, допускается по решению местных органов самоуправления. Организация по обслуживанию жилищного фонда должна вывешивать на месте, доступном для посетителей, списки следующих организаций с указанием их адресов и номеров телефонов: местных органов самоуправления, городского (районного) жилищного управления, пожарной охраны, отделения милиции, скорой медицинской помощи, службы газового хозяйства, санитарно-эпидемиологической станции, аварийных служб жилищного хозяйства, в обязанности которых лежит ликвидация аварий в жилых домах, органов Государственной жилищной инспекции.

Ссылаясь на положения статей 14, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», суд первой инстанции обоснованно сделал вывод о том, что диспозиция оспариваемой статьи 33-1 Закона Кемеровской области по своему содержанию не соответствует общеправовому критерию формальной определённости и установлена субъектом Российской Федерации с превышением компетенции в области законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

Действительно, в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 14, пунктом 6 части 1 статьи 15 и пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктом 12 части 1 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» организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении является полномочием субъекта Российской Федерации, а в границах городского (сельского) поселения, муниципального района и городского округа - соответствующего органа местного самоуправления. Однако непосредственно общественные отношения в области организации транспортных перевозок и транспортного обслуживания населения, организации дорожной безопасности, в том числе в пределах территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, названными федеральными законами не регулируются и полномочия между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации этими законами не разграничиваются. Будучи вопросами совместного ведения, эти вопросы регулируются Федеральными законами от 10 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», Правилами дорожного движения, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. №1090, Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утверждённым приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 2 (в ред. приказа Минтранса России от 18 июля 2000 г. № 75), Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112, приказом Минтранса России от 18 сентября 2008 г. №152 «Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов», Положением об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей, утверждённым приказом Минтранса России от 20 августа 2004 г., из системного анализа которых усматривается, что отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью

транспортной системы, а также, при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, регулируются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а не актами субъекта Российской Федерации. В соответствии со статьями 2, 3, 4, 8, 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозки более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), – это лицензируемый вид деятельности. Соблюдение лицензиатом установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области автомобильного транспорта требований по организации и осуществлению перевозки пассажиров является лицензионным условием и требованием. Исполнение приведённых предписаний федерального законодателя - безусловная обязанность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров. Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований влечёт наступление административной ответственности по статье 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Кроме того, федеральным законодателем предусмотрена административная ответственность за: нарушение правил дорожной безопасности, в частности за управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственный технический осмотр; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения; управление транспортными средствами при наличии неисправностей, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена; управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством; нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств; невыполнение водителем законного требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения; несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств (глава 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Нарушение руководителем организации или иным должностным лицом, ответственным за организацию системы транспортного обслуживания населения и эксплуатацию транспортных средств, требований законодательства, предусматривающих включение в систему транспортного обслуживания населения транспортных средств, доступных для инвалидов, влечёт административную ответственность по статье 11.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Судебная коллегия соглашается с выводом суда о том, что региональный законодатель, устанавливая в статье 35-1 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 13 октября 2009 г. № 94-ОЗ) административную ответственность за нарушение упрощенного порядка предоставления торговых мест на сельскохозяйственных кооперативных рынках, а также торговых мест на универсальных рынках для осуществления деятельности по продаже сельскохозяйственной продукции гражданами, ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, занимающимися садоводством, огородничеством, животноводством на территории Кемеровской области, сформулированную в статье 35-1 Закона области № 89-ОЗ, допускает неясность правового регулирования, не исключая тем самым возможность привлечения к административной ответственности по вопросам, урегулированным федеральным законодателем. В силу предписаний главы 4 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) торговые места размещаются на основе схемы, которая разрабатывается и утверждается управляющей рынком компанией по согласованию с органами, уполномоченными на осуществление контроля за обеспечением пожарной безопасности, за охраной общественного порядка, а также органами по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, органами по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. При формировании и утверждении схемы размещения торговых мест на универсальном рынке управляющая рынком компания должна предусматривать и предоставлять торговые места для осуществления деятельности по продаже сельскохозяйственной продукции гражданами, ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающимися садоводством, огородничеством, животноводством, в количестве, определенном органом местного самоуправления муниципального образования, на территории которого находится рынок, в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Торговые места предоставляются в том числе гражданам, ведущим крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающимися садоводством, огородничеством, животноводством по договорам о предоставлении торговых мест на срок, не превышающий срока действия разрешений. При заключении договоров о предоставлении торговых мест лицами, указанными в части 2 статьи 15 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), должны предоставляться сведения, поименованные в части 3 данной статьи. Сведения, предоставляемые при заключении договора о предоставлении торгового места, должны быть

подтверждены документально. В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, заявителем должны быть представлены копии карточек регистрации контрольно-кассовой техники и иные предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления документы. Порядок заключения договора о предоставлении торгового места, его типовая форма устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким порядком должна предусматриваться упрощённая форма договора о предоставлении торговых мест на сельскохозяйственном рынке, сельскохозяйственном кооперативном рынке, а также гражданам, ведущим крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающимся садоводством, огородничеством, животноводством, на универсальном рынке. Цена договора о предоставлении торгового места определяется управляющей рынком компанией самостоятельно. Предоставление торговых мест иностранным гражданам, зарегистрированным в качестве индивидуальных предпринимателей, а также лицам, привлекающим иностранных работников в качестве продавцов, осуществляется управляющей рынком компанией с учётом установленной Правительством Российской Федерации допустимой доли иностранных работников, используемых на рынках. За нарушение данного требования управляющая рынком компания несёт ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. Управляющей рынком компании в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации запрещается создавать дискриминационные условия при распределении торговых мест. Организация и предоставление не предусмотренных схемой размещения торговых мест не допускаются (статья 15). Предоставление торговых мест на сельскохозяйственном рынке осуществляется в установленном вышеприведённой статьёй 15 порядке с учетом особенностей, предусмотренных статьёй 16 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (с последующими изменениями). Так, при формировании и утверждении схемы размещения торговых мест на сельскохозяйственном рынке управляющая рынком компания должна предусматривать и предоставлять торговые места для осуществления деятельности по продаже товаров товаропроизводителями в количестве, установленном органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, но не менее чем в количестве пятидесяти процентов торговых мест от их общего количества. При формировании и утверждении схемы размещения торговых мест на сельскохозяйственном рынке управляющая рынком компания также должна предусматривать и предоставлять торговые места для осуществления деятельности по продаже сельскохозяйственной продукции, не прошедшей промышленной переработки, с автотранспортных средств. Торговые места на

сельскохозяйственном рынке предоставляются на срок, не превышающий трёх месяцев. В упрощённом порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, предоставляются торговые места на сельскохозяйственном рынке. Торговое место на сельскохозяйственном рынке может быть предоставлено на основании коллективного обращения граждан (в том числе граждан, ведущих крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающихся садоводством, огородничеством, животноводством), а также юридических лиц. Коллективное обращение подаётся от имени не более чем десяти лиц, и в нём указываются сведения, предусмотренные частью 3 статьи 15 названного выше Федерального закона, о каждом включенном в коллективное обращение лице (статья 16). Торговое место на сельскохозяйственном кооперативном рынке может быть предоставлено в упрощённом порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, членам сельскохозяйственного потребительского кооператива, управляющего сельскохозяйственным кооперативным рынком; гражданам (в том числе гражданам, ведущим крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающимся садоводством, огородничеством, животноводством) на срок, не превышающий трёх календарных дней (часть 3 статьи 17). Контроль 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» (с последующими изменениями), осуществляется уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их компетенции. За нарушение требований, установленных настоящим Федеральным законом, наступает ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 23). В настоящее время в статье 14.34 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение правил организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг). Исключение федеральным законодателем возможности квалификации по данной статье нарушений в сфере организации деятельности по продаже энергетических ресурсов на розничных рынках и продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на ярмарках, организуемых вне пределов розничных рынков и имеющих временный характер, а также нарушений установленного органом государственной власти субъекта Российской Федерации упрощённого порядка предоставления торговых мест на розничном рынке само по себе не свидетельствует о правомерности установления субъектом Российской Федерации административной ответственности в этой сфере.

Поскольку судом признаны недействующими статьи 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20, 21, 24, 26, 33-1, 35-1, устанавливающие административную ответственность, признание несоответствующими и противоречащими федеральному законодательству статьи 54-1 в части возложения на

административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20, 21, 24, 26, 33-1, 35-1, подпунктов 1, 2, 4, 5, 6 пункта 1 и пунктов 2, 3 статьи 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20, 21, 24, 26, 33-1, 35-1 Закона Кемеровской области от 16 июня 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в редакции от 20 декабря 2011 г.), является обоснованным.

Доводы Совета народных депутатов Кемеровской области, изложенные в апелляционной жалобе, не могут повлиять на отмену решения в этой части.

В частности, региональный законодатель настаивает на необоснованности признания недействующей статьи 4, мотивируя это тем, что данная норма оспаривалась прокурором в 2008 году и была признана соответствующей федеральному законодательству. Как видно из текста этой статьи, её редакция изменена 9 июня 2010 г., следовательно, суд правомерно подверг правовой оценке её содержание.

Региональный законодатель в апелляционной жалобе в подтверждение правомерности установления административной ответственности за правонарушения, сформулированные в диспозициях оспариваемых статей 7, 8, 9, 10, 11, 13, 24 26, ссылается на Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утверждённые приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 61. Поскольку установление общих ориентировочных параметров и рекомендуемого минимального сочетания элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований не исключает из системы правовых регуляторов благоустройства территорий муниципальных образований санитарно-эпидемиологических, санитарно-гигиенических, конструктивных, технологических, технических, планировочных, градостроительных и иных правил и стандартов, обязательных для исполнения всеми должностными лицами, в том числе администрациями местного самоуправления, эти доводы неубедительны.

Отказывая прокурору в удовлетворении заявления о признании недействующими оспариваемых статей 6.3, 18 31-2, 36 суд не усмотрел противоречия федеральному законодательству об административных правонарушениях, полагая, что ответственность за действия, предусмотренные этими статьями, нормами федерального законодательства не установлена. Судебная коллегия полагает выводы суда в этой части решения необоснованными, а доводы апелляционного представления о несоответствии федеральному законодательству, напротив, заслуживающими внимания и подлежащими удовлетворению.

Так, согласно статье 6.3 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» региональный законодатель установил административную ответственность за уничтожение сухой травы и иной растительности путём поджога на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, а также на земельных участках, непосредственно примыкающих к населённым пунктам, земельным участкам, предназначенным для ведения садоводства и городничества, дачным участкам, если ответственность за указанные действия не установлена федеральным законодательством. И поскольку объект данного правонарушения составляют требования и правила, несоблюдение которых влечёт наступление административной ответственности по общему правилу по части 1 статьи 20.4 КоАП РФ, за исключением случаев, предусмотренных статьями 8.32, 11.16 КоАП РФ и частями 3-8 статьи 20.4 КоАП РФ, у суда нет оснований для суждения о законности оспариваемой нормы. Так, статьёй 42 Земельного кодекса Российской Федерации на собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, возлагается обязанность осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности, соблюдать при использовании земельных участков требования противопожарных и иных правил, нормативов. В силу пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1993 г. № 886 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации» предприятиям, организациям, учреждениям, другим юридическим лицам и гражданам запрещается выжигание травы не только на лесных полянах, но и на полях (в том числе проведение сельскохозяйственных палов), на землях лесного фонда и на земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, а также к защитным и озеленительным лесонасаждениям. Подпунктом «г» пункта 18 постановления Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» запрещается сжигание стерни, пожнивных остатков и разведение костров на полях, выжигание сухой травы под мостами, а также сжигание кустарника и другого горючего материала. В соответствии с приказом МЧС РФ от 18 июня 2003 г. № 313 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации» (пункт 21) территории населённых пунктов и организаций в пределах противопожарных расстояний между зданиями, сооружениями и открытыми складами, а также участки, прилегающие к жилым домам, дачным и иным постройкам, должны своевременно очищаться от горючих отходов, мусора, тары, опавших листьев, сухой травы и т.п.

Судебная коллегия полагает правильными доводы прокурора о том, что региональный законодатель, устанавливая административную ответственность за нарушение правил содержания домашних животных и птиц (статья 18 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ), таким образом вторгся в компетенцию Российской Федерации в области законодательства об

административных правонарушениях, ибо квалификация данного правонарушения не исключается по статье 6.3 КоАП РФ (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия), на что указывают объект и объективная сторона правонарушения. Правонарушение, предусмотренное названной региональной нормой, характеризуется действием (бездействием) и выражается в нарушении правил содержания домашних животных и птиц, являющихся по своей юридической природе санитарно-эпидемиологическими, ветеринарными и иными мерами, направленными на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, обусловленных воздействием на человека биологических факторов среды обитания (возбудителей инфекционных заболеваний) и возможностью передачи болезни от животного к здоровому человеку. Федеральным законом от 14 мая 1993г. №4979-1 «О ветеринарии» предусмотрено, что помещения, предназначенные для временного или постоянного содержания животных, по своей площади и оборудованию должны обеспечивать благоприятные условия для их здоровья. Перевозка животных должна осуществляться по согласованным с органами государственного ветеринарного надзора маршрутам и с соблюдением требований по предупреждению возникновения и распространения болезней животных (статья 13), перечень болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин), утверждается федеральным органом исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии (статья 17), ответственность за здоровье, содержание и использование животных несут их владельцы (статья 18). В целях усиления профилактических мероприятий по предупреждению заболеваний животных бешенством и другими болезнями, упорядочения содержания собак и кошек в городах, других населённых пунктах и создания условий, исключающих возможность причинения ими вреда здоровью людей постановлением Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 г. № 449 (с последующими изменениями) в городах, рабочих, курортных и дачных посёлках введены обязательные регистрация и ежегодная перерегистрация собак, принадлежащих гражданам и организациям, возможность ограничения местными администрациями количества собак и кошек, содержание которых разрешается владельцам, и в исключительных случаях запрещается содержать этих животных, отлов собак, находящихся на улицах и в иных общественных местах без сопровождающего лица, безнадзорных кошек. На основании Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, с 30 июня 2003 г. действуют санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Профилактика паразитарных

болезней на территории Российской Федерации. СанПиН 3.2.1333-03», утверждённые Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 28 мая 2003 г. Доводы регионального законодателя о том, что правонарушение, предусмотренное статьёй 18 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области», посягая на благоприятные, эстетические и культурные условия жизни и досуга населения, имеет якобы, иную, не санитарно-эпидемиологическую и ветеринарную направленность, не убедительны, поскольку благополучие населения - это не только состояние здоровья населения, но и благополучие среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности (статья 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 2-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Отказывая прокурору в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 31-2 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. №89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области», устанавливающей административные наказания за движение снегоходов по горнолыжной трассе, суд исходил из того, что КоАП РФ не предусматривает административной ответственности за нарушение, предусмотренное оспариваемой нормой, Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. « 232-ФЗ «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» отношения в области горнолыжного туризма не регулирует, оспариваемая норма принята в целях реализации Закона Кемеровской области от 25 апреля 2011 г. № 42-ОЗ «О развитии горнолыжного туризма», где дано понятие горнолыжной трассы и целью которого является развитие туризма и обеспечение безопасности туристов. Такой вывод не согласуется с предписаниями материального права, регулирующего спорное правоотношение. Суд не учёл, что в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. 232-ФЗ «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» федеральный законодатель, включая законы и иные нормативные правовые субъектов Российской Федерации в систему законодательства Российской Федерации о туристской деятельности (статья 2), одновременно предусмотрел, что ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 20). Требования, предъявляемые к обеспечению безопасности туристов, в том числе на горнолыжных трассах, находят выражение в Федеральном законе от 24 ноября 1996г. 232-ФЗ «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации». Механизм обеспечения безопасности туризма обстоятельно регламентирован данным Федеральным законом, в статье 14 которого под безопасностью туризма понимается безопасность туристов (экскурсантов), сохранность их имущества, а также ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям

общества, безопасности государства (статья 14). На обеспечение безопасности туризма направлены стандартизация и классификация объектов туристской индустрии, в том числе горнолыжных трасс (статья 5). Цели и принципы стандартизации в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании». В настоящее время действует национальный стандарт РФ ГОСТ Р 50644-2009 «Туристские услуги. Требования по обеспечению безопасности туристов», утверждённый приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 декабря 2009 г. № 773-ст, которым предусмотрены требования по обеспечению безопасности жизни, здоровья, имущества туристов при совершении путешествий. Снижение риска обеспечивается установкой защитных устройств и ограждений при пользовании подвижными механизмами, прохождении опасных участков территории (осыпей в горах, у водоёмов, горнолыжных трасс и т.д.) (пункт 6.1). Из текста закона Кемеровской области от 25 апреля 2011 г. № 42-ОЗ прямо следует, что он разработан в соответствии с Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в целях развития и безопасности горнолыжного туризма и несёт исключительно организационную и информационную направленность по реализации положений Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», в том числе и положений о безопасности горнолыжного туризма. При таком положении прокурор правильно подчёркивает, что сформулированная в указанной статье диспозиция создаёт правовую неопределённость.

Отказывая прокурору в удовлетворении заявления о признании противоречащей федеральному законодательству и не подлежащей применению статьи 36 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области», суд исходил из того, что к нарушению регулируемых органами местного самоуправления цен (тарифов) и надбавок к ценам (тарифам) на товары и услуги административная ответственность, установленная статьёй 14.6 КоАП РФ, применяться не может, пункт 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ к данным отношениям не применим, так как оспариваемая статья 36 регионального закона предусматривает административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов местного самоуправления, а следовательно, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ относится к ведению субъекта Российской Федерации.

Исходя из объекта и объективной стороны оспариваемого прокурором правонарушения такой вывод суда основан на неверном толковании материального права. Государственное регулирование цен допускается в сферах экономики, имеющих важное социальное значение. Перечень товаров (работ, услуг), цены (тарифы) на которые регулируются государством, и порядок государственного регулирования осуществляются федеральным законодательством. Так, в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря

2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» подлежат регулированию: 1) тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твёрдых бытовых отходов; 2) тарифы на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости к системе коммунальной инфраструктуры; 3) тарифы организаций коммунального комплекса на подключение; 4) надбавки к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса; 5) надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Этим же Федеральным законом установлен порядок регулирования тарифов включая установление общих принципов такого регулирования, полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в области регулирования тарифов и надбавок, определяются методы регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального хозяйства, период действия тарифов и надбавок, основания для досрочного пересмотра органами регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный контроль (надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный контроль (надзор) (далее - органы государственного контроля (надзора) согласно их компетенции, однако в порядке, установленном данным Федеральным законом и другими федеральными законами. При этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации коммунального комплекса обязаны предоставлять в федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок (органы регулирования субъектов Российской Федерации, органы регулирования муниципальных образований) информацию и необходимые материалы по его (их) запросу по вопросам установления, изменения и применения тарифов и надбавок, регулируемых в соответствии с поименованным Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ, а также для целей функционирования государственной информационной системы в соответствии с перечнем и условиями, которые определяются контрольно-надзорным федеральным органом исполнительной власти.

При принятии (изменении) решений по вопросам установления предельных индексов и тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса органы регулирования субъектов Российской Федерации в течение пяти дней со дня вступления в силу соответствующего

решения направляют его копию в федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок. При принятии (изменении) решений по вопросам установления тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса органы регулирования муниципальных образований в течение пяти дней со дня вступления в силу соответствующего решения направляют его копию в орган регулирования субъекта Российской Федерации.

Задачами государственного контроля (надзора) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений, связанных с неправомерностью и необоснованностью установления, изменения и применения тарифов и надбавок, регулируемых в соответствии с данным Федеральным законом, и несоблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса. Государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе в части правомерности и обоснованности установления и изменения органами регулирования субъектов Российской Федерации предельных индексов, устанавливаемых по муниципальным образованиям, и тарифов на товары и услуги, предусмотренных частями 5 и 6 статьи 4 названного Федерального закона, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе в части правомерности и обоснованности установления и изменения органами регулирования муниципальных образований надбавок к ценам (тарифам), предусмотренных частью 2 статьи 5 настоящего Федерального закона, и применения тарифов и надбавок, предусмотренных частями 5 и 6 статьи 4 и частью 2 статьи 5 настоящего Федерального закона (региональный государственный контроль (надзор)), осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе, 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» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом от 17 августа 1995 года №147-ФЗ «О естественных монополиях», которые применяются к проверкам в отношении не являющихся субъектами естественных монополий, осуществляющих деятельность в коммунальном комплексе юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Таким образом, федеральный законодатель, наделяя субъект Российской Федерации правоприменительными и правоисполнительными полномочиями в области ценового и тарифного регулирования, вместе с тем полномочий по установлению административной ответственности субъекту Российской Федерации не предоставляет. Административная ответственность за нарушение порядка ценообразования предусмотрена статьёй 14.6 КоАП РФ. При таком положении являются обоснованными доводы прокурора о том, что субъект Российской Федерации, устанавливая в статье 36 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» административную ответственность за нарушение регулируемых органами местного самоуправления цен (тарифов) и надбавок к ценам (тарифам) на товары и услуги, порядка регулирования цен (тарифов) и надбавок к ценам (тарифам) на товары и услуги превысил нормотворческую компетенцию в области законодательства об административных правонарушениях.

Учитывая, что статья 54-1 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36; статья 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области», логически связаны со статьями 6-3, 18, 31-2, 36, Судебная коллегия полагает их также подлежащими признанию недействующими с момента вступления в силу настоящего решения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Кемеровского областного суда от 24 января 2012 г. в части отказа прокурору Кемеровской области в удовлетворении заявления о признании недействующими статей 6.3, 18 31-2, 36, статьи 54-1 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36, статьи 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 3 ноября 2011 г. № 119-03), отменить, вынести в этой части новое решение, которым заявление прокурора Кемеровской области удовлетворить.

Признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления в силу настоящего определения статьи

6.3, 18, 31-2, 36, 54-1 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36, статью 64 в части определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6-3, 18, 31-2, 36 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» (в ред. Закона Кемеровской области от 3 ноября 2011 г. № 119-ОЗ).

В остальной части решения Кемеровского областного суда от 24 января 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Совета народных депутатов Кемеровской области — без удовлетворения.

Председательствующий  
судьи

