ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №43-АПГ12-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 13 февраля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Еременко Т.И.,

судей Анишиной В.И. и Борисовой Л.В.,

при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению ООО «УК Доверие» о признании недействующими отдельных положений Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» по апелляционным жалобам ООО «УК Доверие» и Государственного Совета Удмуртской Республики на решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 22 октября 2012 г., которым частично удовлетворено заявление ООО «УК Доверие».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя ООО «УК Доверие» Прикашева И.Ю., представителей Государственного Совета Удмуртской Республики Филипповой Е.Б. и Серегиной Т.В., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

27 сентября 2011 г. Государственным Советом Удмуртской Республики принят и 13 октября 2011 г. подписан Президентом Удмуртской Республики Закон Удмуртской Республики № 57-РЗ «Об установлении

административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (далее – Закон), первоначальный текст которого опубликован в изданиях «Известия Удмуртской Республики» 25 октября 2011 г., №119, «Собрание законодательства Удмуртской Республики» 19 декабря 2011 г., № 38.

Согласно статье 9 Закона нарушение порядка содержания тепловых камер, смотровых колодцев, других элементов подземных и наземных инженерных коммуникаций, установленного нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до одной тысячи рублей, на юридических лиц - от одной тысячи до трех тысяч рублей.

В соответствии со статьей 10 Закона невосстановление нарушенного состояния участков территорий общего пользования населенных пунктов после проведения земляных работ в срок, установленный в разрешении на проведение земляных работ, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей, на должностных лиц - от семи тысяч до пятнадцати тысяч рублей, на юридических лиц - от двадцати пяти тысяч до восьмидесяти тысяч рублей.

В силу статьи 11 Закона нарушение Правил благоустройства населенных пунктов, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей, на должностных лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей, на юридических лиц - от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей (часть 1).

Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 11, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на должностных лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей, на юридических лиц - от двадцати пяти тысяч до одного миллиона рублей (часть 2).

Непринятие мер, предусмотренных нормативными правовыми актами органов государственной власти Удмуртской Республики, к пресечению доступа посторонних лиц в подвалы, на чердаки, в лифтовые шахты и другие подсобные помещения жилых домов - влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до одной тысячи рублей (статья 12 Закона).

Пунктом 4 статьи 32 Закона установлено, что административные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4 - 18, частями 3 и 4 статьи 19, статьями 21, 23, 26 Закона.

В соответствии с частью 1 статьи 35 Закона протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, составляются должностными лицами органов, уполномоченных

рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии со статьей 32 данного Закона, в пределах компетенции соответствующего органа.

Согласно пункту 7 части 2 статьи 35 Закона помимо случаев, предусмотренных частью 1 данной статьи, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4, 5, 7, 8, 11, 13, 18, 24.1, 25, 28 Закона.

Протоколы об административных правонарушениях, дела о которых уполномочены рассматривать административные комиссии, вправе составлять председатели, заместители председателей, секретари и члены административных комиссий (часть 3 статьи 35 Закона).

ООО «УК Доверие» обратилось в суд с заявлением о признании недействующими статей 9, 10, 11, 12, части 4 статьи 32, части 1, пункта 7 части 2 и части 3 статьи 35 Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ, ссылаясь на превышение компетенции со стороны субъекта Российской Федерации при принятии обжалуемых норм. Установление административной ответственности за правонарушения, предусмотренные оспариваемыми нормами, относится к полномочиям федерального законодателя, который уже ввел за названные правонарушения ответственность, предусмотрев её в статьях 6.3, 6.4, 7.7, 7.14, 7.17, 7.20, 7.21, 7.22, 8.1, 8.2, 9.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Определением Верховного Суда Удмуртской Республики от 22 октября 2012г. прекращено производство по делу по заявлению ООО «УК Доверие» о признании недействующей статьи 12 Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ.

Решением Верховного Суда Удмуртской Республики от 22 октября 2012г. заявление ООО «УК Доверие» удовлетворено в части, признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления решения суда в законную силу статьи 9, 10, 11, часть 4 статьи 32 (в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных 9, 10, 11 Закона), пункт 7 части 2 статьи 35 (в части определения органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11 оспариваемого Закона) Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ.

В удовлетворении заявления о признании недействующими частей 1 и 3 статьи 35 Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ отказано.

В апелляционной жалобе Государственного Совета Удмуртской Республики ставится вопрос об отмене решения суда и принятии нового

решения об отказе в удовлетворении требований заявленных ООО «УК Доверие».

ООО «УК Доверие» в апелляционной жалобе просит решение отменить, в удовлетворении требований отказать полностью.

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

Пунктом «д» части 1 статьи 72 Конституции установлено, что административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 указанного Кодекса к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В силу подпункта 39 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» (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела), 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 вопроса установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами, отнесены к ведению Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных актами указанных публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

Из этого следует, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы

общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Исходя из положений статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. То есть, материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, диспозиция каждой статьи, предусматривающей административную ответственность, должна содержать признаки объекта и объективной стороны такого правонарушения, а не содержать общую отсылку к иным нормативным актам, принятым различными органами публичной власти субъекта Российской Федерации, либо дублировать федеральные нормы, а также содержать положения, позволяющие толковать их неоднозначно, поскольку это нарушает принцип правовой определенности правового регулирования.

13 октября 2011 г. принят Закон Удмуртской Республики № 57-РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений», положения которого оспариваются ООО «УК Доверие».

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявление ООО «УК Доверие», сделал правильные выводы о том, что оспариваемые статьи 9, 10, 11, часть 4 статьи 32, пункт 7 части 2 статьи 35 Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ противоречат федеральному законодательству.

Принимая решения в этой части, суд правильно исходил из того, что федеральный законодатель, наделяя субъекты Российской Федерации правом принятия норм об административной ответственности за нарушение регионального законодательства, установил ограничения такого регулирования пределами действия не только Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но и в целом федерального отраслевого законодательства, которым установлены объективные критерии, условия и пределы правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

Так, статьей 9 оспариваемого Закона предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка содержания тепловых камер, смотровых колодцев, других элементов подземных и наземных инженерных коммуникаций, установленного нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. По смыслу данной статьи, административная ответственность предусмотрена за нарушение нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, в которых установлен порядок содержания тепловых камер, смотровых колодцев, других элементов подземных и наземных инженерных коммуникаций. Между тем, глава 3

Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не относит к вопросам местного значения утверждение порядка содержания каких-либо инженерных коммуникаций, диспозиция оспариваемой статьи также не содержит наименования конкретного нормативного правого акта, в нормах которого содержатся названные правила, за нарушение которых устанавливается административная ответственность.

Таким образом, в диспозиции статьи 9 оспариваемого Закона не сформулирована объективная сторона правонарушения, что влечет правовую неопределенность в определении конкретных действий субъектов, за которые следует привлечение к административной ответственности по указанной статье Закона субъекта, что недопустимо с позиций гарантий прав субъектов указанных правоотношений. Кроме того, под другими элементами подземных и наземных инженерных коммуникаций усматривается широкий комплекс коммуникаций различной направленности, в частности: теплоснабжение, газоснабжение, дома с техническими подвалами, в которых имеются инженерные коммуникации, что с одной стороны приводит к неопределенности правового регулирования, с другой стороны эксплуатация, техническое обслуживание и содержание инженерных коммуникаций должно осуществляться в соответствии с требованиями федерального стандарта, нормативной и технической документацией по каждому виду такого оборудования.

Признавая недействующими статьи 10 и 11 оспариваемого Закона, предусматривающими административную ответственность за невосстановление нарушенного состояния участков территорий общего пользования населенных пунктов после проведения земляных работ в срок, установленный в разрешении на проведение земляных работ и нарушение Правил благоустройства населенных пунктов, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, суд пришел к выводу о том, что субъект Российской Федерации вышел за рамки собственных полномочий, предприняв регулирование правоотношений, составляющих предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу действующего федерального законодательства.

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). 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). 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). 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 (статьи 65 и 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 за нарушение санитарного законодательства граждане, юридические лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (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.

Из правового анализа указанного выше федерального законодательства следует, что за нарушение установленных в Российской Федерации требований санитарного, экологического, строительного, технического законодательства, в том числе в сфере благоустройства территорий общественного пользования населенных пунктов, в частности, и после проведения земляных работ, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях уже установлена административная ответственность за нарушения законодательства: в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (статьи 6.3, 6.4); в области охраны окружающей среды и природопользования (статьи 8.1, 8.8). Правила благоустройства территорий, принимаемые органами местного самоуправления в силу их полномочий, не могут противоречить

действующему законодательству Российской Федерации в перечисленных выше сферах отраслевого регулирования, соответственно, за их нарушение не исключено привлечение к административной ответственности по соответствующим нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, положения статьи 11 оспариваемого Закона содержат отсылку к целому ряду нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принимаемых такими органами на территории Удмуртской Республики как субъекта Российской Федерации, не конкретизируя состав правонарушения, не формулируя требования к его объективной стороне, не указывая за какие конкретные действия наступает установленная данной статьей административная ответственность, что не сообразуется с принципом правовой определенности, обязанности государства обеспечить законность при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (статья 1.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), в соответствии с которой любое лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основании и в порядке, установленных законом.

Поскольку судом признаны недействующими статьи 9, 10 и 11 оспариваемого Закона, устанавливающие административную ответственность, является обоснованным вывод суда о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими части 4 статьи 32 в части возложения на административные комиссии полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных 9, 10, 11 Закона и пункта 7 части 2 статьи 35 Закона в части определения органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11 оспариваемого Закона.

Кроме того, полиция является составной частью системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (части 1 и 4 статьи 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», статья 1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации») и не входит в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушения законодательства субъекта Российской Федерации.

Отказывая в удовлетворении требований в части признания недействующими частей 1 и 3 статьи 35 Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ, определяющих органы и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, суд первой инстанции исходил из того, что данные нормы имеют общий отсылочный характер к статье 32 оспариваемого Закона,

определяющей должностных лиц и органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, не конкретизированы, регулируют общие положения, в связи с чем федеральному законодательству не противоречат.

Суждение суда является обоснованным, соответствует положениям действующего законодательства. Апелляционные жалобы не содержат доводов, которые в соответствии со статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации могли бы являться основанием для отмены решения суда.

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

определила:

решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 22 октября 2012 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы ООО «УК Доверие» и Государственного Совета Удмуртской Республики - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи