



**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело №1-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

20 марта 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Анишиной В.И. и Еременко Т.И.,
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Архангельской области о признании недействующими отдельных положений статьи 12.1 Областного закона Архангельской области 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» и подпункта 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона Архангельской области от 24 сентября 2012 г. № 537-33-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Областной закон «Об административных правонарушениях» по апелляционным жалобам Правительства Архангельской области и Архангельского областного Собрания депутатов на решение Архангельского областного суда от 27 декабря 2012 г., которым заявление прокурора удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области Ратманова А.Н., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

3 июня 2003 г. Архангельским областным Собранием депутатов принят и подписан главой администрации Архангельской области Областной закон Архангельской области № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» (далее – Областной закон № 172-22-ОЗ), первоначальный текст которого был опубликован в изданиях «Волна» 20 июня 2003г., № 24, «Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва» 2003 г., № 22.

В статье 12.1 Областного закона № 172-22-ОЗ (введенной в действие законом Архангельской области от 29 октября 2010 г. № 214-16-ОЗ) приведен перечень лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

19 сентября 2012 г. законодательным органом Архангельской области принят закон Архангельской области от 24 сентября 2012 г. № 537-33-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в областной закон «Об административных правонарушениях» (далее – Областной закон № 537-33-ОЗ), подпунктом 3 пункта 14 статьи 1 которого статья 12.1 Областного закона № 172-22-ОЗ дополнена подпунктами 6 – 9, пункт 6 в их числе следующего содержания:

«6) муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства территорий населенных пунктов - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.3, 6.4, 7.7, 7.17, 7.22, 8.1, 8.2, 8.14, 8.15, 12.19, частью 1 статьи 14.3, а также статьями 14.37 и 19.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Заместитель прокурора Архангельской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими подпункта 6 пункта 2 статьи 12.1 Областного закона № 172-22-ОЗ и подпункта 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона № 537-33-ОЗ в части слов «статьями 6.3, 6.4, 7.7, 7.17, 7.22, 8.1, 8.2, 8.14, 8.15, 12.19, частью 1 статьи 14.3, а также 19.6», ссылаясь на их противоречие федеральному законодательству, поскольку указанные положения наделяют должностных лиц органов местного самоуправления правом составлять протоколы об административных правонарушениях, т.е. осуществлять государственный контроль (надзор) в сферах, в которых соответствующие полномочия для осуществления муниципального надзора в установленном порядке им не переданы.

Решением Архангельского областного суда от 27 декабря 2012 г. заявление прокурора удовлетворено, признаны недействующими со дня вступления решения в законную силу подпункт 6 пункта 2 статьи 12.1 Областного закона № 172-22-ОЗ полностью и подпункт 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона № 537-33-ОЗ в части слов «6) муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства территорий населенных пунктов - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.3, 6.4, 7.7, 7.17, 7.22, 8.1, 8.2, 8.14, 8.15, 12.19, частью 1 статьи 14.3, а также

статьями 14.37 и 19.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В апелляционных жалобах Правительства Архангельской области и Архангельского областного Собрания депутатов ставится вопрос об отмене решения суда и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявленных прокурором требований.

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.

Архангельским областным Собранием депутатов приняты Областные законы Архангельской области № 172-22-ОЗ и № 537-33-ОЗ, отдельные положения которых оспариваются прокурором.

При рассмотрении дела судом установлено, что оспариваемыми нормами должностным лицам органов местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства населенных пунктов предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а именно: статьей 6.3 (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), статьей 6.4 (нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта), статьей 7.7 (повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения), статьей 7.17 (уничтожение или повреждение чужого имущества), статьей 7.22 (нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений), статьей 8.1 (несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов), статьей 8.2 (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами), статьей 8.14 (нарушение правил водопользования), статьей 8.15 (нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств), статьей 12.19 (нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств), частью 1 статьи 14.3 (нарушение законодательства о рекламе), статьей 19.6 (непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения), т.е. законодатель субъекта Российской Федерации наделил должностных лиц органов местного самоуправления обширными полномочиями в сфере регулирования порядка производства по делам об административных правонарушениях различной направленности, ограничившись только указанием на полномочия при осуществлении органами местного самоуправления муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства территорий населенных пунктов.

Разрешая дело, суд, проанализировав положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статью 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой органы местного самоуправления вправе организовывать и

осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами пришел к выводу о том, что подпункт 6 пункта 2 статьи 12.1 Областного закона № 172-22-ОЗ и подпункт 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона № 537-33-ОЗ в части противоречат федеральному законодательству, в связи с чем заявление прокурора удовлетворил. При этом, суд исходил из того, что названные нормы не обеспечивают единообразного понимания и применения правовой нормы при определении круга должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливая административную ответственность за правонарушения в различных сферах жизнедеятельности общества, определяет органы, правомочные рассматривать дела об этих правонарушениях и перечень лиц, полномочных составлять протоколы об административных правонарушениях по конкретным составам правонарушений, что следует из положений статей 28.3, 23.1-23.78. Полномочие субъекта Российской Федерации определять органы и должностных лиц, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях, в том числе и из числа должностных лиц органов местного самоуправления, предусмотренные, в частности положениями пункта 3 статьи 1.3-1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не может быть реализовано произвольно, без учета положений статей 28.3, 23.1-23.78, без конкретизации органов и должностных лиц, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях, с указанием их отраслевой либо функциональной принадлежности.

Пунктом 4 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях также предусмотрено составление перечня должностных лиц, имеющих право составлять протоколы по каждому из видов административных правонарушений. Как следует из оспариваемой нормы, регулирование касается составов правонарушений в сфере благоустройства, но по различным вопросам- санитарно-эпидемиологическим, охраны собственности, охраны окружающей среды, дорожного движения, предпринимательской деятельности, порядка управления, что предполагает наличие специальных полномочий у должностных лиц, на которых возлагаются правомочия по составлению названного выше протокола в указанных сферах.

Обратное означало бы неопределенность полномочий должностных лиц органов местного самоуправления по составлению протоколов, что нарушает не только принципы профессионального отраслевого разграничения полномочий муниципальных служащих и муниципальных служб, но и права граждан и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Кроме того, в оспариваемых статьях не конкретизированы ни формы, ни мероприятия муниципального контроля, при осуществлении которого могут составляться протоколы об административных правонарушениях.

При изложенных обстоятельствах, суд пришел к правильному выводу о том, что положения нормативно-правового акта, которые прокурор просит признать недействующими, не отвечают критерию формальной определенности, устанавливая для правоприменителя (должностных лиц, органов местного самоуправления) необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе неопределенность условий принятия решения о составлении протоколов об административных правонарушениях, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества органов местного самоуправления, предполагающую принятие подзаконных актов в целях реализации оспариваемых норм.

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

Между тем, Судебная коллегия считает необходимым уточнить резолютивную часть решения суда в части признания недействующим подпункта 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона № 537-33-ОЗ в части слов «... а также статьями 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Как следует из материалов дела, заместитель прокурора Архангельской области просил суд признать недействующими со дня вступления решения в законную силу подпункт 6 пункта 2 статьи 12.1 Областного закона № 172-22-ОЗ и подпункт 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона № 537-33-ОЗ в части слов «статьями 6.3, 6.4, 7.7, 7.17, 7.22, 8.1, 8.2, 8.14, 8.15, 12.19, частью 1 статьи 14.3, а также слова «19.6», т.е. требования об оспаривании подпункта 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона № 537-33-ОЗ в части его дополнения словами «статьями 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», прокурором не заявлялись, и соответственно судом не рассматривались и не проверялись на противоречие положениям федерального законодательства.

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

определила:

решение Архангельского областного суда от 27 декабря 2012 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Правительства Архангельской области и Архангельского областного Собрания депутатов - без удовлетворения, уточнить резолютивную часть решения суда, изложив её в следующей редакции: заявление заместителя прокурора Архангельской области удовлетворить, признать недействующими со дня вступления решения суда в законную силу подпункт 6 пункта 2 статьи 12.1 Областного закона Архангельской области 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об

административных правонарушениях» в части слов «статьями 6.3, 6.4, 7.7, 7.17, 7.22, 8.1, 8.2, 8.14, 8.15, 12.19, частью 1 статьи 14.3, а также и слова «19.6» и подпункт 3 пункта 14 статьи 1 Областного закона Архангельской области от 24 сентября 2012 г. № 537-33-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Областной закон «Об административных правонарушениях» части слов «статьями 6.3, 6.4, 7.7, 7.17, 7.22, 8.1, 8.2, 8.14, 8.15, 12.19, частью 1 статьи 14.3, а также и слова «19.6».

Председательствующий

Судьи