



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-АПГ13-11

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17 июля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего      Пирожкова В.Н.,  
судей                                      Хаменкова В.Б. и Еременко Т.И.

при секретаре                      Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционным жалобам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и губернатора Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 21 марта 2013 года, которым удовлетворено заявление прокурора Санкт-Петербурга о признании недействующими отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Лыжовой Н.А. и губернатора Санкт-Петербурга Даниловой Л.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

12 мая 2010 года Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят и 31 мая 2010 года губернатором Санкт-Петербурга подписан Закон Санкт-

Петербурга № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (далее – Закон), первоначальный текст которого опубликован в изданиях «Петербургский дневник» 14 июня 2010 г., № 22; «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» 14 июня 2010 г., № 21.

Законом Санкт-Петербурга от 25 октября 2012 г. № 487-88 внесены изменения в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», в частности статья 2 дополнена абзацем следующего содержания:

«несанкционированная свалка отходов - место нахождения отходов производства и потребления площадью более 10 квадратных метров, не обустроенное в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды».

Введена статья 11-1, согласно которой организация несанкционированной свалки отходов влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Кроме того, подпункт 3 пункта 1 статьи 48 Закона дополнен абзацем следующего содержания:

«исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченным на проведение государственной политики в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, - дела об административных правонарушениях, предусмотренных в статьях 11-1 и 28 настоящего Закона Санкт-Петербурга».

Прокурор Санкт-Петербурга обратился в суд с заявлением о признании недействующими абзаца 7 статьи 2, статьи 11-1 Закона, а также подпункта 3 пункта 1 статьи 48 Закона, в той части, в которой исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 11-1 Закона, ссылаясь на то, что данными нормами установлена административная ответственность, введено понятие несанкционированной свалки, а также определен орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, в то время как названные вопросы уже урегулированы федеральным законодательством.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 21 марта 2013 года заявление прокурора удовлетворено.

В апелляционных жалобах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и губернатора Санкт-Петербурга ставится вопрос об отмене решения суда и принятии по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда неправильным и подлежащим отмене.

Согласно пункту «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, законодательство об административных правонарушениях состоит из указанного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 указанного Кодекса к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено 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» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено, что законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством (пункт 6 статьи 2).

При этом к вопросам местного значения в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 7 этого же Федерального закона относятся организация мероприятий по охране окружающей среды в муниципальном образовании; организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные данным Федеральным законом, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства могут быть возложены законами соответствующих субъектов Российской Федерации на органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Из анализа приведенного законодательства следует, что вопросы организации в указанной области охраны окружающей среды относятся к полномочиям органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга.

Об этом свидетельствуют и положения приказа Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 613, утвердившего Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, из которых также следует, что разработка норм и правил благоустройства территорий муниципальных районов, городских округов либо внутригородских территорий города федерального значения относится к полномочиям органов местного самоуправления. При этом в состав таких правил рекомендовано включать такой раздел (подраздел) как уборка территории.

Из указанного раздела названных Методических рекомендаций следует, что порядок сбора, вывоза и утилизации отходов производства и потребления, утверждается органом местного самоуправления.

В частности, на территории муниципального образования запрещается накапливать и размещать отходы в несанкционированном месте.

Из изложенного выше и положений статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что субъект Российской Федерации - Санкт-Петербург за нарушения в указанной сфере был вправе установить административную ответственность.

В этой связи вывод суда о том, что статьей 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях уже предусмотрена административная ответственность в сфере обращения с отходами производства и потребления является ошибочным.

Судом не учтено, что указанной нормой административная ответственность предусмотрена за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, а не актами органов местного самоуправления (органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга) при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами, и именно в области обращения с отходами производства и потребления, как специальным виде

хозяйственной деятельности, требующей в установленных законом случаях получения лицензий.

Как следует из содержания оспариваемой прокурором статьи 11.1 Закона, ею установлена ответственность за организацию несанкционированной свалки отходов, то есть вне отношений, возникающих в сфере обращения с отходами, урегулированных соответствующим федеральным законодательством.

Кроме того, вывод суда о несоответствии определенного в Законе понятия «несанкционированная свалка отходов» требованиям ГОСТ 30772-2001, в котором отсутствует ограничение свалки по площади, обоснованным признать нельзя, поскольку указанное понятие определено законодателем Санкт-Петербурга в оспариваемом Законе Санкт-Петербурга в целях настоящего Закона.

Суд не учел, что истолкование оспариваемого положения, содержащего в понятии «несанкционированная свалка отходов» ограничение по её площади, является усмотрением законодателя и установлено в целях правильного определения состава административного правонарушения.

В частности, при организации несанкционированной свалки отходов на площади менее 10 квадратных метров административная ответственность может наступать не по статье 11.1 Закона, а по другим предусмотренным им составам правонарушений.

При таких обстоятельствах, решение Санкт-Петербургского городского суда от 21 марта 2013 года является незаконным, в связи с чем подлежит отмене.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Санкт-Петербургского городского суда от 21 марта 2013 года отменить, принять по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении заявления прокурора Санкт-Петербурга о признании недействующими абзаца 7 статьи 2, статьи 11-1 Закона, а также подпункта 3 пункта 1 статьи 48 Закона, в той части, в которой исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 11-1 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

Председательствующий

Судьи