



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-АПГ13-14

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

14 июля 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.  
судей Меркулова В.П., Ксенофоновой О.А.  
при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 30 апреля 2013 года, которым удовлетворено заявление ООО «Эверест» о признании недействующей статьи 28 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Пирожкова В.Н., объяснения представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Лыжовой Н.А. и губернатора Санкт-Петербурга Даниловой Л.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей отменить решение суда, 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», первоначальный текст которого опубликован в издании «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» 14 июня 2010 года, № 21.

Согласно статье 28 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» сброс мусора, иных

отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест, а также сжигание мусора, иных отходов производства и потребления на территории Санкт-Петербурга, за исключением термической переработки мусора, иных отходов производства и потребления, осуществляемой в установленном действующим законодательством порядке, 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.

ООО «Эверест» обратилось в суд с заявлением о признании недействующей статьи 28 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», ссылаясь на то, что данная норма, устанавливающая административную ответственность, противоречит федеральному законодательству и нарушающей права и свободы заявителя.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 30 апреля 2013 года заявление ООО «Эверест» удовлетворено.

В апелляционной жалобе Законодательное Собрание Санкт-Петербурга просит решение суда первой инстанции отменить, как основанное на неправильном применении норм материального закона, регулирующих спорное правоотношение, принять по делу новое решение, отказав ООО «Эверест» в удовлетворении заявления.

Относительно доводов апелляционной жалобы, прокурором, участвующим в деле, поданы возражения.

Изучив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, приходит к выводу об отмене решения Санкт-Петербургского городского суда от 30 апреля 2013 года ввиду следующего.

Удовлетворяя заявление ООО «Эверест», суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемые нормы Закона установлены с превышением нормотворческой компетенции субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Судебная коллегия полагает выводы суда в решении необоснованными, а доводы апелляционной жалобы о соответствии федеральному законодательству заслуживающими внимания и подлежащими удовлетворению.

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

В соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся административное законодательство.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний (часть 1 статьи 1.1, часть 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Из указанного следует, что 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.

В силу подпункта 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 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 года № 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.

К вопросам местного значения 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 (пункты 3 и 4 статьи 7 указанного выше Федерального закона).

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

Кроме того, как следует из положений приказа Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 613, утвердившего Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, 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. То есть действующее законодательство обязывает орган местного самоуправления утверждать порядок сбора, вывоза и утилизации отходов производства и потребления.

В соответствии с пунктом 8.2.3 указанных выше Методических рекомендаций на территории муниципального образования запрещается накапливать и размещать отходы производства и потребления в несанкционированных местах.

На основе надлежащего анализа указанного выше законодательства следует, что законодатель субъекта Российской Федерации – Санкт-Петербурга вправе был установить административную ответственность за сброс или сжигание мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест.

Выводы суда, явившиеся основанием для удовлетворения заявления, согласно которым правовое регулирование в сфере обращения с отходами производства и потребления, запрет на сброс мусора и административная ответственность за нарушение указанного запрета установлены законодательством Российской Федерации и законодатель субъекта не вправе вторгаться в сферу тех отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования, является ошибочным.

Проанализировав положения статьи 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которой несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами влечет административное наказание, и руководствуясь предписаниями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», следует прийти к выводу, что указанной выше 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 специальном виде хозяйственной деятельности, требующей в установленных законом случаях получения лицензий.

Таким образом, выводы суда о несоответствии федеральному законодательству оспариваемой ООО «Эверест» статьи 28 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», основаны на неправильном применении материального права, что является поводом для отмены решения в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Учитывая, что обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены, но судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, суд апелляционной инстанции на основании статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации считает возможным принять новое решение об удовлетворении жалобы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

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 30 апреля 2013 года отменить, принять по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении заявления ООО «Эверест» о признании недействующей статьи 28 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

Председательствующий

Судьи

