



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 15-АПГ13-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

28 августа 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Калининой Л.А., Горчаковой Е.Ю.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Председателя Государственного Собрания Республики Мордовия Чибиркина В.В. и апелляционному представлению начальника отдела прокуратуры Республики Мордовия Каштановой Е.В. на решение Верховного Суда Республики Мордовия от 14 мая 2013 года об удовлетворении заявления Репьевой М.А. и её представителя Дубровских Е.А., признании недействующей статьи 13 Закона Республики Мордовия от 12 июля 2002 года № 25-З «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» в той мере, в которой она допускает привлечение к административной ответственности за нарушение правил размещения рекламных конструкций, предусмотренных пунктом 5.4 Правил благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённых решением Совета депутатов городского поселения Рузаевка от 31 октября 2012 года № 12/77.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Государственного Собрания Республики Мордовия Лукшиной Ю.А., просившей решение суда первой инстанции оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Хвалиной Е.А., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная

коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Репьева М.В. обратилась в Верховный Суд Республики Мордовия о признании недействующей статьи 13 (со дня её принятия и в той мере, в которой она допускает привлечение к административной ответственности за нарушение правил размещения рекламных конструкций, предусмотренных пунктом 5.4 Правил благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённых решением Совета депутатов городского поселения от 31 октября 2012 года № 12/77.) Закона Республики Мордовия от 12 июля № 25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» (с последующими изменениями), изложенной в следующей редакции

«Статья 13. Нарушение правил благоустройства

Нарушение правил благоустройства, чистоты и порядка –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот рублей до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

(В ред. законов РМ от 31.12.2007 № 113-З, от 18.12.2008 № 123-З).

Примечание. Правила благоустройства, чистоты и порядка городов и других населённых пунктов утверждаются соответствующими органами местного самоуправления Республики Мордовия».

Репьева М.В. считала правовое регулирование в этой части противоречащим статье 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку оно допускает привлечение к административной ответственности за нарушение законодательства о рекламе. По мнению заявителя, в силу предписаний статей 4, 19 и 38 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» законодательство о рекламе отнесено федеральным законодателем к ведению Российской Федерации и, соответственно, административная ответственность за его нарушение устанавливается Российской Федерацией, а не субъектами Российской Федерации.

Представитель Государственного Собрания Республики Мордовия по доверенности Жигунова И.Н. возражала против удовлетворения заявленных требований, суду пояснила, что Государственное Собрание Республики Мордовия приняло оспариваемый закон в пределах полномочий Республики Мордовия по предмету совместного ведения, установленного статьёй 72 Конституции Российской Федерации и статьёй 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В свою очередь несоответствие федеральному законодательству нормативных правовых актов органов местного самоуправления, за нарушение которых законы Республики Мордовия устанавливают административную ответственность, не является основанием для признания этих законов недействующими,

поскольку Государственное Собрание Республики Мордовия не наделено полномочиями по регулированию вопросов, связанных с принятием нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Прокурор, участвующий в деле, заявление Репьевой М.В. не поддержал.

Решением Верховного Суда Республики Мордовия от 14 мая 2013 года заявление Репьевой М.В. удовлетворено.

В апелляционной жалобе председатель Государственного Собрания Республики Мордовия Чибиркин В.В. и в апелляционном представлении начальник отдела прокуратуры Республики Мордовия Каштанова Е.В. просят это решение отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных Репьевой М.В. требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционных жалобах, возражениях относительно жалоб (статья 327¹ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение не подлежащим отмене ввиду отсутствия таких оснований.

Исходя из особенностей общественных отношений, составляющих предмет спора, и заявленных требований выводы суда о признании недействующей оспариваемой нормы в той мере, в которой она допускает привлечение к административной ответственности за нарушение правил размещения рекламных конструкций, предусмотренных пунктом 5.4 Правил благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённых решением Совета депутатов городского поселения от 31 октября 2012 года №12/77, являются законными и обоснованными.

Доводы апелляционной жалобы и апелляционного представления не могут повлиять на отмену решения. Все эти доводы были предметом судебного разбирательства, им дана надлежащая оценка по правилам статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, с которой Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласна.

В силу части 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданин, считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются его права и свободы, гарантированные

Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Как следует из материалов дела, Репьева М.В. в подтверждение своих нарушенных прав в сфере законодательства об административных правонарушениях ссылаясь на факт направления главой администрации городского поселения Рузаевка Романовым Ю.И в её адрес предписания от 19 марта 2013 года № 775, согласно которому Репьевой М.В. в срок до 1 апреля 2013 года было предписано представить в администрацию городского поселения Рузаевка разрешения на размещение и эксплуатацию рекламной конструкции и информационных вывесок, расположенных на фасаде многоквартирного дома, находящемся по адресу: г. Рузаевка, бул. Горшкова, д. 3 либо демонтировать их. При этом было сообщено, что в случае неисполнения данного предписания в отношении Репьевой М.В. будет составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 13 Закона Республики Мордовия от 12 июля 2002 года №25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» (л.д.53). Кроме того, уведомлением от 3 апреля 2013 года № 972 Репьева М.В. была извещена о необходимости явки в администрацию городского поселения Рузаевка для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 13 Закона Республики Мордовия от 12 июля 2002 года №25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия», а именно за нарушение пункта 5.4 Правил благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённых решением Совета депутатов городского поселения Рузаевка от 31 октября 2012 года № 12/77, которым урегулирован порядок размещения рекламных конструкций на территории городского поселения Рузаевка (л.д.55).

При таких обстоятельствах суд, принимая к своему производству заявление Репьевой М.В., обоснованно исходил из того, что статья 13 Закона Республики Мордовия от 12 июля 2002 года № 25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» затрагивает права Репьевой М.В. в области законодательства об административных правонарушениях и поэтому Репьева М.В. не лишена была возможности оспорить данное региональное положение в порядке статей 251-253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Признание недействующей оспариваемой Репьевой М.В. нормы в той мере, в которой она допускает привлечение к административной ответственности за нарушение правил размещения рекламных конструкций, предусмотренных пунктом 5.4 Правил благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённых решением Совета депутатов городского поселения от 31 октября 2012 года № 12/77, само по себе не может рассматриваться в качестве основания, влекущего безусловную отмену решения суда первой инстанции в апелляционном порядке, о чём

фактически просит в апелляционной жалобе Государственное Собрание Республики Мордовия.

Доводы апелляционной жалобы о том, что в решении имеются противоречия относительно момента признания недействующей оспариваемой заявителем нормы, несостоятельны.

Из мотивировочной части решения весьма ясно и определённо следует, что поскольку оспариваемая норма до вынесения решения применялась, она признана судом недействующей со дня вступления решения в законную силу.

Выводы суда о противоречии оспариваемой нормы федеральному законодательству согласуются с положениями федерального законодательства, регулирующего спорное правоотношение, в связи с чем у суда нет поводов для отмены правильного по существу решения.

При этом Судебная коллегия не умоляет доводов апелляционной жалобы и апелляционного представления об имеющейся у субъекта Российской Федерации нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях.

Действительно, в соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, подпунктом 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», статьёй 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, при этом к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Однако Судебная коллегия полагает, что при вынесении решения суд первой инстанции правильно исходил из нормативного единства данных федеральных норм и статьи 1.1 и подпункта 3 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежащих применению по настоящему делу в равной мере.

Основу для такого вывода даёт правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации, изложенная в пункте 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в редакции от 9 февраля 2012 года), по смыслу которой применению подлежат только законы субъектов Российской Федерации, принятые с учётом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также положений

статьи 1.3.1 КоАП РФ, определяющих предметы ведения субъектов Российской Федерации.

Анализ же приведённых федеральных норм в их взаимосвязи указывает на то, что федеральный законодатель, включая в систему законодательства об административных правонарушениях законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности (часть 1 статьи 1.1. КоАП РФ) и наделяя в связи с этим субъект Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности (статья 1.3.1 КоАП РФ), реализацию предоставленных региональному законодателю полномочий поставил в прямую зависимость от положений статьи 1.3 КоАП РФ, фактически устанавливающей не только исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, но и определяющей пределы и границы нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации в этой сфере.

В частности, подпункт 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ гласит, что к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами.

Таким образом, по мысли федерального законодателя, субъект Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность по вопросам, не урегулированным федеральным законом, то есть в исключительных случаях.

Судебная коллегия принимает во внимание и позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в постановлении от 27 мая 2003 года № 9-П, определениях от 21 апреля 2005 года № 122-О, от 1 декабря 2009 года № 1486 О-О, от 28 июня 2012 года № 1253-О, постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П и др. (сохраняют силу в настоящее время), о том, что оценка бланкетных норм, которыми установлена юридическая ответственность, должна осуществляться исходя не только из самого текста закона вводящего юридическую ответственность, но и из места его в системе нормативных правовых предписаний регулятивных норм, непосредственно закрепляющих те или иные правила поведения, которые не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение.

Поскольку оспариваемая заявителем статья 13 Закона Республики Мордовия от 12 июля 2002 года № 25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» является по своей юридической конструкции бланкетной нормой и не несёт достаточной и необходимой информации об объекте и объективной стороне правонарушения, то суд первой инстанции, разрешая вопрос о соответствии

этой нормы федеральному законодательству, логично руководствовался не только содержанием диспозиции данной статьи и используемых формулировок в виде примечания к этой статье, но и из её места в системе нормативных правовых актов, непосредственно закрепляющих те или иные правила поведения, за несоблюдение которых предусмотрена административная ответственность.

Судом установлено, что к числу Правил благоустройства, чистоты и порядка городов и других населённых пунктов, утверждаемых соответствующими органами местного самоуправления Республики Мордовия, за нарушение которых может наступать ответственность по статье 13 Республики Мордовия от 12 июля 2002 года № 25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия», относятся в том числе Правила благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённые решением Совета депутатов городского поселения Рузаевка от 31 октября 2012 года № 12/77 в соответствии с пунктом 5.4 которых предусмотрен порядок размещения рекламных конструкций на территории городского поселения Рузаевка.

Согласно этому порядку размещение рекламных конструкций осуществляется на основании разрешения на установку рекламных конструкций, выданного администрацией городского поселения Рузаевка. Более того, как это буквально следует из текста пункта 5.4 Правил, органами местного самоуправления установлен запрет на размещение рекламной конструкции без получения соответствующего разрешения, обеспечиваемый статьёй 13 Республики Мордовия от 12 июля 2002 года № 25-3 «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия».

Очевидно и то, что объект правового регулирования пункта 5.4 Правил составляют общественные отношения в сфере рекламы, основы которых регламентированы Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе». Данным Федеральным законом прямо предписано, что распространение наружной рекламы с использованием щитов, стендов, строительных сеток, перетяжек, электронных табло, проекционного и иного оборудования, предназначенного для проекции рекламы на любые поверхности, монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также остановочных пунктах движения общественного транспорта, осуществляется владельцем рекламной конструкции, являющимся рекламораспространителем, с соблюдением требований статьи 19 данного Федерального закона. В частности, установка и эксплуатация рекламной конструкции допускаются, как это следует из буквального толкования этой статьи, при наличии разрешения на установку рекламной конструкции (статья 19). Государственный надзор в сфере рекламы осуществляется антимонопольным органом в порядке, установленном статьями 33-38.

При таком положении, а также учитывая, что законодательство Российской Федерации о рекламе состоит из данного Федерального закона,

отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, могут регулироваться также принятыми в соответствии с этим Федеральным законом иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, а не актами органов местного самоуправления (статья 2 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»), Судебная коллегия находит обоснованными выводы суда, сводящиеся к тому, что положения предусмотренные пунктом 5.4 Правил благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённых решением Совета депутатов городского поселения Рузаевка от 31 октября 2012 года № 12/77, не могут рассматриваться в качестве правомерной основы для установления административной ответственности.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что исполнение рекламораспространителями запретов и обязанностей обеспечивается административной ответственностью, установленной действующим Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 4 статьи 38 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»).

В соответствии со статьёй 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установка и (или) эксплуатация рекламной конструкции без предусмотренного законодательством разрешения на её установку и эксплуатацию, а равно установка и (или) эксплуатация рекламной конструкции с нарушением требований технического регламента, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 11.21 данного Кодекса, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей, на должностных лиц - от трёх тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

Сопоставительный анализ указанных федеральных норм и пункта 5.4 Правил благоустройства территории городского поселения Рузаевка, утверждённых решением Совета депутатов городского поселения Рузаевка от 31 октября 2012 года № 12/77, приводит к выводу о том, что несоблюдение рекламораспространителями запрета на размещение рекламной конструкции без получения соответствующего разрешения не исключает квалификации правонарушения не только по статье 14.37 Кодекса Российской Федерации, но и по оспариваемой заявителем статье 13 регионального закона об административной ответственности.

Учитывая, что такое правовое регулирование субъекта Российской Федерации с неизбежностью порождает конкуренцию, коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях, позволяет дважды привлекать к административной ответственности за одно и то же административное правонарушение, снижая тем самым уровень правовых

гарантий при привлечении к административной ответственности, предусмотренных статьями 1.4, 1.6, 1.7, частью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Судебная коллегия находит убедительными выводы суда первой инстанции о признании недействующей оспариваемой заявителями правовой нормы по мотиву её противоречия федеральному законодательству.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (статья 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Исходя из изложенного доводы представителя Государственного Собрания Республики Мордовия и участвующего в деле прокурора, сводящиеся к тому, что оспариваемая заявителем норма направлена на охрану общественных отношений в сфере благоустройства, её принятие обусловлено реализацией предоставленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органам местного самоуправления полномочий в сфере благоустройства, неубедительны.

Судебная коллегия, не умаляя положений пункта 19 части 1 статьи 14, пункта 25 части 1 статьи 16 приведённого выше Федерального закона, согласно которым утверждение правил благоустройства территории поселения отнесено федеральным законодателем к вопросам местного значения, вместе с тем полагает, что утверждение их правовым актом органа местного самоуправления само по себе не предполагает «автоматического» установления административной ответственности, к чему фактически сводятся утверждения представителя Государственного Собрания Республики Мордовия.

Такие правила, как это усматривается из Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утверждённых приказом Минрегиона России от 27 декабря 2011 года № 613, устанавливают лишь общие ориентировочные параметры минимального сочетания элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований. Поэтому следование им не означает исключение из системы правовых регуляторов благоустройства территорий муниципальных образований правил и стандартов, требований и предписаний, установленных федеральным законодательством и обязательных к исполнению всеми субъектами общественных отношений. В оспариваемом случае это требования Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе». Данный вывод подтверждается и пунктом 15.1 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно

которому выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе».

Таким образом, поскольку решение суда первой инстанции об удовлетворении заявления Репьевой М.В. основано на правильном толковании материального права, регулирующего спорное правоотношение, то у суда нет поводов для его отмены в апелляционном порядке.

В связи с изложенным и руководствуясь статьями 199, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Верховного Суда Республики Мордовия от 14 мая 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Председателя Государственного Собрания Республики Мордовия Чибиркина В.В. и апелляционное представление начальника отдела прокуратуры Республики Мордовия Каштановой Е.В. – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

