ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 71-АПГ15-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва 24 июня 2015 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Калининой Л.А. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Царёвой Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Донцовой С[redacted] Ю[redacted] на решение Калининградского областного суда от 3 февраля 2015 года об отказе в удовлетворении заявления Донцовой С.Ю. о признании недействующими частей 1, 2, 3, 5 статьи 73 Закона Калининградской области от 12 мая 2008 года № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» в редакции Закона Калининградской области от 20 февраля 2014 года № 300 «О внесении изменений в Закон Калининградской области «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения Донцовой С.Ю., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, представителей Калининградской областной Думы – Кузнецова А.В. и Губернатора Калининградской области – Лузан А.В. и Орловой Е.А., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение незаконным и необоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Донцова С.Ю. обратилась в Калиниградский областной суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими частей 1, 2, 3 и 5 статьи 73 Закона Калининградской области от 12 мая 2008 года № 244 «Кодекс Калининградской области об

административных правонарушениях» в редакции Закона Калининградской области от 20 февраля 2014 года № 300, устанавливающих административную ответственность за невыполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере благоустройства, а именно: за невыполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления по организации уборки и содержанию территорий, порядку сбора, вывоза и утилизации отходов производства и потребления (часть 1); за невыполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере озеленения территорий, содержания и обеспечения сохранности зелёных насаждений, включая незаконную вырубку или повреждение зелёных насаждений зелёного фонда в границах муниципального образования (часть 2); за невыполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления по содержанию элементов благоустройства, в том числе требований к внешнему виду фасадов зданий, строений и сооружений (часть 3); часть 5 предусматривает административную ответственность за совершённые повторно в течение года после наложения административного взыскания действия, предусмотренные частями 1-3 данной статьи.

Заявитель полагала, что административная ответственность, предусмотренная субъектом Российской Федерации, в оспариваемой части не может рассматриваться в качестве законной основы для привлечения к административной ответственности, поскольку она установлена за нарушение требований, урегулированных федеральным законодательством, соблюдение которых обеспечивается статьями 6.3, 6.4, 7.22, 8.1, 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В подтверждение нарушенных прав Донцова С.Ю. ссылалась на факт неоднократного привлечения её как руководителя ООО «УК РСУ 6» к административной ответственности в 2014 году по статье 73 Кодекса Калининградской области об административных правонарушениях.

Представители Калининградской областной Думы - Кузнецов А.В., Губернатора Калининградской области - Орлова Е.А. и Лузан А.В. считали не подлежащим удовлетворению заявление Донцовой С.Ю.

Решением Калининградского областного суда от 3 февраля 2015 года заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Донцова С.Ю. просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно апелляционной жалобы Калининградской областной Думой, Правительством Калининградской области представлены возражения.

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

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционных жалобы, представления, и вправе в интересах

законности проверить решение суда первой инстанции в полном объёме (статья 327[1] Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

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

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение подлежащим отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных требований Донцовой Ю.С.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд первой инстанции исходил из того, что 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. И коль скоро утверждение правил благоустройства территории является вопросом местного значения (в настоящее время в муниципальных образованиях разработаны и утверждены соответствующие правила благоустройства), региональный законодатель вправе был установить ответственность за их невыполнение. Положения федеральных законов о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об отходах производства и потребления, об охране окружающей среды не препятствуют установлению законами субъектов Российской Федерации ответственности в указанных сферах. Объектом правонарушений, предусмотренных частями 1, 2, 3 и 5 статьи 73 Кодекса Калининградской области об административных правонарушениях, являются нормы и правила, направленные на обеспечение санитарного содержания муниципальных образований, озеленения и благоустройства территорий, что не относится к вопросам, имеющим исключительно федеральное значение.

Судебная коллегия, не умаляя суждений суда первой инстанции об имеющейся у субъекта Российской Федерации компетенции по установлению административной ответственности, вместе с тем не может согласиться с выводами суда, повлиявшими на исход дела и сводящимися к тому, что по вопросам совместного ведения, урегулированным федеральным законодательством, субъект Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность.

Эти выводы суда основаны на неправильном толковании статей 1.1, 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, разграничивающих компетенцию Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации в установлении административной ответственности.

Из системного анализа указанных федеральных норм следует, что федеральный законодатель, включая в систему законодательства об административных правонарушениях законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности, и наделяя в связи с этим субъекты Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности, одновременно реализацию предоставленных региональному законодателю полномочий поставил в зависимость от положений статьи 1.3 КоАП РФ, устанавливающих исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях и тем самым определяющих пределы и границы нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации. Подпункт 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ прямо 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.

Следовательно, субъект Российской Федерации вправе был установить административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом.

Основу для такого вывода дают и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, согласно которым применению подлежат только законы субъектов Российской Федерации, принятые с учётом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, а также положений статьи 1.3.1 КоАП РФ. В частности, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в редакции от 9 февраля 2012 года).

Вопреки этому в контексте оспариваемых частей 1, 2, 3 и 5 статьи 73 Кодекса Калининградской области речь ведётся о несоблюдении широкого спектра правил и норм, предъявляемых к организации уборки и содержанию территорий, в том числе к сбору, вывозу, утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов, к озеленению территорий, к обеспечению сохранности зелёных насаждений, включая незаконную вырубку или повреждение зелёных насаждений зелёного фонда, в границах муниципальных образований, к содержанию внешнего вида фасадов зданий, строений и сооружений, обстоятельно урегулированных Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7 «Об охране окружающей среды», Градостроительным кодексом Российской Федерации, Земельным

Кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утверждёнными постановлением Госстроя России от 29 сентября 2003 года № 170, СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территории населённых мест», утверждёнными приказом Минздрава СССР от 5 августа 1988 года № 4690-88, СаНПиН2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования условиям проживания в жилых зданиях и помещениях», утверждёнными постановлением Главного санитарного врача РФ от 10 июня 2010 года № 64, ГОСТ Р 51303-99 «Торговля. Термины и определения», СП 2.3.6. 1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов», СП 2.3.6. 1079-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья, СПиПШ-10-75 «Благоустройство территорий» и соблюдение которых обеспечивается административной ответственностью, предусмотренной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (статьи 6.3, 6.4, 7.17, 8.1, 8.2, 7.22 и др.).

Так, в соответствии с предписаниями Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» граждане обязаны выполнять требования санитарного законодательства и не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания; индивидуальные предприниматели и юридические лица в соответствии с осуществляемой ими деятельностью обязаны выполнять требования санитарного законодательства, разрабатывать и проводить санитарно-эпидемиологические (профилактические) мероприятия, обеспечивать безопасность для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, а также продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов и товаров для личных и бытовых нужд при их производстве, транспортировке, хранении, реализации населению (статьи 10 и 11). При планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путём комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания (статья 12); критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, водоснабжения, атмосферного воздуха, устанавливаются санитарными правилами; содержание территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок должно отвечать санитарным правилам (статьи 12-22, статьи 37-39).

Положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 554, устанавливаются единые санитарно-эпидемиологические требования к содержанию городских и сельских поселений, промышленных площадок, соблюдение которых является

обязательным как для физических лиц, так и для юридических лиц на всей территории Российской Федерации.

Согласно разъяснениям Роспотребнадзора России от 10 апреля 2007 года № 0100/36-37-07-32 на территории населённых мест (улиц, площадей, парков, скверов и других мест общественного пользования, проездов внутри микрорайонов и кварталов), а также в жилых гражданских зданиях действуют утверждённые Минздравом СССР от 5 августа 1988 года № 4690-88 СанПиН 42-128-4690-88.

В соответствии с указанными санитарными правилами объектами содержания территорий населённых пунктов являются территории домовладений, уличные и микрорайонные проезды, объекты культурно-бытового назначения, территории различных мероприятий, учреждений, организаций, места общественного пользования, места отдыха; на территории домовладений должны быть выделены специальные площадки для размещения контейнеров с удобными подъездами для транспорта. Площадка должна быть открытой, с водонепроницаемым покрытием и желательно ограждённой зелёными насаждениями. Для определения числа устанавливаемых мусоросборников (следует исходить из численности населения, пользующегося мусоросборниками, нормы накопления, сроков хранения отходов (пункты 2.1.1. – 2.5.1). Правила устанавливают периодичность удаления твёрдых бытовых отходов, сбор твёрдых бытовых отходов. Ответственность за содержание камеры, мусоропровода, мусоросборников и территории, прилегающей к месту выгрузки отходов из камеры, несёт организация, в ведении которой находится дом (пункты 2.2.1- 2.2.11). Согласно Правилам запрещается у киосков, палаток, павильонов мелкорозничной торговли, магазинов складировать тару и запасы товаров, а также использовать для складирования прилегающие к ним территории (пункты 4.1-4.12). В зимний период обработка тротуаров и дорожных покрытий поваренной солью запрещается (пункт 4.11); запрещается перемещение, переброска и складирование скола льда, загрязнённого снега и т.д. на площади зелёных насаждений (пункт 4.12), дорожные покрытия предписывается мыть так, чтобы загрязнения, скапливающиеся в прилотковой части дороги, не выбрасывались потоками воды на полосы зелёных насаждений и тротуар (пункт 4.5).

Требования по сохранности газонов, цветников, элементов ландшафтной архитектуры на территориях общего пользования установлены также пунктами 3.8, 3.9.2 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённых постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 года № 170.

Нарушение правил содержания деревьев, кустарников, газонов и цветников на территории общего пользования, мойка транспортных средств на территории общего пользования вне мест, специально отведённых для этих целей органами местного самоуправления, демонстрирует нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившиеся в несоблюдении действующих

санитарных правил и гигиенических нормативов, ответственность за которые наступает по статье 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Уничтожение или повреждение газонов, цветников и клумб, повреждение, самовольная вырубка, выкапывание растительности на территории общего пользования есть не что иное, как умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба, в связи с чем данное правонарушение квалифицируется по статье 7.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Оставление бытовых отходов, обёрточной бумаги, упаковочного материала и иного мусора вне мусорных контейнеров и иных ёмкостей, предназначенных для их сбора, складирование и хранение строительных материалов, изделий и конструкций, грунта, мусора, невыполнение работ по уборке указывают на нарушение санитарных, технических, экологических и иных требований, предъявляемых к накоплению, использованию, транспортированию, утилизации отходов (в том числе на территориях муниципальных образований). В силу статей 13, 25 и 28 Федерального закона от 24 июня1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды, определяется органами местного самоуправления и должен также соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека.

Административная ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе и накоплении и ином обращении с отходами потребления не исключается по статье 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Непосредственно требования к содержанию элементов благоустройства, в том числе к внешнему виду фасадов, строений и сооружений, находят отражение в Правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённых постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170. Эти правила также обязательны к исполнению всеми субъектами правоотношений. Их несоблюдение влечёт наступление административной ответственности по статье 6.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации. Кроме того, нарушение требований к внешнему виду фасадов, строений и сооружений является основанием для привлечения к административной ответственности по статье 7.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение правил содержания жилых домов и жилых помещений).

Надлежащее содержание внешнего фасада зданий предполагает и соблюдение требований, предъявляемых статьёй 19 Федерального закона от 13 марта 2006 года «О рекламе» к установке и содержанию всех видов наружной рекламы с использованием щитов, стендов, строительных сеток,

перетяжек, электронных табло, воздушных шаров, аэростатов и иных технических средств стабильного территориального размещения, монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, сооружений или вне их, а также остановочных пунктах движения общественного транспорта. Общие технические требования к средствам наружной рекламы, правилам её размещения предусмотрены также постановлением Госстандарта России от 22 апреля 2003 года № 124-ст (ГОСТ Р52044-2003). Нарушение рекламораспространителем законодательства о рекламе квалифицируется по статье 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации.

Надлежащее содержание территорий, в том числе внешнего фасада зданий, также диктует необходимость соблюдения требований пожарной безопасности. Согласно статьям 1, 2, 18, 19, 20, 21, 34, 36, 38, 39 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к нормативным документам по пожарной безопасности относятся стандарты, нормы и правила пожарной безопасности, инструкции и иные документы, обязательные для исполнения пожарной безопасности, утверждённые федеральным законодательством. Согласно приказу МЧС России от 18 июня 2003 года № 313 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации» (пункт 21) территории населённых пунктов и организаций в пределах противопожарных расстояний между зданиями, сооружениями и открытыми складами, а также участки, прилегающие к жилым домам, дачным, иным постройкам, должны своевременно очищаться от горючих отходов, мусора, опавших листьев, сухой травы и т.п. Несоблюдение указанных требований влечёт наступление административной ответственности по общему правилу по части 1 статьи 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Надлежащее содержание элементов благоустройства раскрывается через требования, предъявляемые к дорожной инфраструктуре, к производству восстановительных работ.

Такого рода требования предусмотрены, к примеру, федеральными законами «О безопасности дорожного движения», «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации». В соответствии с указанными федеральными законами ответственность за надлежащее восстановление асфальтобетонного покрытия тротуаров, переходов дорог, установленное требованиями в части обеспечения безопасности дорожного движения, возлагается на исполнителей работ; обязанности по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным правилам, стандартам, строительным, техническим нормам и другим нормативным документам возлагаются на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог, а административная ответственность наступает в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Перечень производственных работ, при которых может возникнуть нарушение состояния благоустройства территории, включает в себя любые строительные, земляные, иные работы. Между тем к осуществлению такого рода работ также

предъявляются санитарные, экологические, строительные, технические требования, установленные федеральным законодательством. Например, согласно статьям 37, 38, 39, 40 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» строительство и реконструкция зданий, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утверждённым проектам с соблюдением технических регламентов в области охраны окружающей среды; при осуществлении строительства и реконструкции зданий, сооружений и иных объектов должны приниматься меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, благоустройству территории в соответствии с законодательством Российской Федерации; запрещается ввод в эксплуатацию зданий, сооружений без завершения мер по восстановлению природной среды, благоустройству территорий; юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления. Такие параметры определяются федеральными стандартами и правилами. Так, требования к выполнению земляных работ установлены Санитарно-эпидемиологическими правилами СанПин 2.2.3184-03, утверждёнными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 11 июня 2003 года № 141; с 1 июня 2002 года постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 21 января 2002 года № 5 введён в действие Государственный Стандарт «ССБТ. Строительство. Производство земляных работ способом гидромеханизации. Требования Безопасности». А статья 9.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является универсальной нормой в области строительства. Более того, в отдельных случаях нарушение правил земляных работ предусматривает квалификацию по иным специальным нормам Кодекса. В частности, проведение земляных, строительных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно, влечёт назначение административного наказания по статье 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Что же касается самоуправных, самовольных действий, к которым относится по своей сути установка ограждений (в том числе на тротуарах, пешеходных дорожках) без разрешения, то такого рода действия квалифицируются по статье 19.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, поскольку на федеральном уровне имеется соответствующее правовое регулирование по спорному вопросу, региональный законодатель не вправе был своим актом вводить аналогичное регулирование.

Поэтому доводы заявителя о признании недействующими частей 1, 2, 3 и 5 статьи 73 Кодекса об административных правонарушениях Калининградской области по мотиву несоблюдения региональным законодателем требований статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях о разграничении нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях заслуживают внимания.

Иное означало бы, как справедливо отмечается в апелляционной жалобе, снижение уровня правовых гарантий граждан, в силу которых лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию дважды за одно и то же административное правонарушение; применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением должно осуществляться в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом (статьи 1.4, 1.6, 1.7, 3.5, 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), что бесспорно предполагает установление административной ответственности с соблюдением принципа разграничения предмета ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Судебная коллегия полагает обоснованными и доводы апелляционной жалобы о том, что оспариваемые части 1, 2, 3 и 5 статьи 73 Кодекса Калининградской области об административных правонарушениях не отвечают требованиям, предъявляемым федеральным законодателем к юридико-технической конструкции правовой нормы, имея в виду требования определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающим из положений статьи 19 Конституции Российской Федерации, а также из положений статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, из содержания которой следует основополагающее правило о необходимости конкретизации материального основания административной ответственности непосредственно в законе об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации, а не в отсылочном акте.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчёркивал, что применение административной ответственности может иметь место только на основе закона, чётко определяющего состав административного правонарушения; 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 (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2003 года № 9-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 29 июня 2004 года № 13 –П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2005 года № 122-О, от 1 декабря 2009 года № 1486 О-О, от 28 июня 2012 года № 1253-О, от 10 октября 2013 года № 1485-О

и др.), а положения Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пункты «а», «в», «г», «ж» части 3, пункт «в» части 4), утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, относят, в частности, наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к вторжению в компетенцию другого органа государственной власти при принятии нормативных правовых актов, а также юридико-лингвистическую неопределённость, к коррупциогенному фактору.

Как следует из содержания частей 1, 2, 3 и 5 статьи 73 Кодекса об административных правонарушениях Калининградской области, региональным законодателем установлена административная ответственность за невыполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере благоустройства.

Будучи по своей юридической конструкции данная статья бланкетной, она не несёт достаточной и необходимой информации о муниципальных правовых актах, с тем, чтобы сделать однозначный вывод о том, за нарушение каких конкретных правил вводится региональным законодателем административная ответственность.

Судебная коллегия, проанализировав непосредственно правила благоустройства территорий муниципальных образований «Янтарный городской округ», «Город Калининград», «Город Светлогорск», Славского и Неманского городских поселений, констатирует, что эти правила по своей сути являются компеляцией и воспроизведением технических, градостроительных, земляных, экологических, санитарно-эпидемиологических и иных требований, предусмотренных федеральным законодательством. Конечно же, федеральное законодательство не исключает возможности воспроизведения в законах субъектов Российской Федерации и актах местного самоуправления положений федерального законодательства (пункт 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»), как не исключает и возможности наличия в региональных законах ссылок (отсылок) на положения федеральных нормативных правовых актов.

Однако такие ссылки не должны приводить к введению административной ответственности законами субъектов Российской Федерации.

Как уже было выше отмечено, за нарушение сформулированных в муниципальных актах многочисленных обязанностей граждан и юридических лиц, запретов (к примеру, складировать любые материалы, мусор, снег, сколы льда, траву после окоса, древесину и порубочные остатки, посыпать солью и другими химическими препаратами пешеходные дорожки, сбрасывать снег и другие загрязнения на газоны, цветники, зажигать костры и нарушать правила

противопожарной безопасности, производить несанкционированную вырубку деревьев, устраивать стоянку, хранение и мытьё транспортных средств на газонах и детских площадках, портить скульптуры, скамейки, ограды, отводить участки под строительство в границах городских объектов озеленения, определённых генеральным планом города (скверы, бульвары, сады), расклеивать афиши, объявления и другие информационные материалы на стенах и др.) предусмотрена административная ответственность Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и установление административной ответственности региональным законом за аналогичные правонарушения с неизбежностью создаёт конкуренцию, коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях и, как следствие, порождает правовую неопределённость.

Поскольку неясность и неоднозначное толкование нормативного правового акта или его части является самостоятельным основанием для признания нормативного правового акта или его части противоречащим федеральному законодательству и недействующими (пункт 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части), Судебная коллегия полагает решение суда первой инстанции об отказе Донцовой С.Ю. в удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных положений Кодекса Калининградской области об административных правонарушениях подлежащим отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных требований со дня вступления настоящего решения в силу.

Ссылки в решении суда, в возражениях представителей органов государственной власти Калининградской области на Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утверждённые приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 613, в обоснование правомерности установленного правового регулирования неубедительны.

Общие ориентировочные параметры минимального сочетания элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований, рекомендованные органам местного самоуправления данным приказом, носят организующий характер, и следование этим параметрам отнюдь не предполагает исключение из системы правовых регуляторов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований правил и стандартов, требований и предписаний, установленных федеральным законодательством и обязательных к исполнению всеми субъектами общественных отношений.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 193, 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 Калининградского областного суда от 3 февраля 2015 года отменить, вынести новое решение, которым заявление Донцовой С.Ю. удовлетворить.

Признать недействующими части 1, 2, 3, 5 статьи 73 Закона Калининградской области от 12 мая 2008 года № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» в редакции Закона Калининградской области от 20 февраля 2014 года № 300 «О внесении изменений в Закон Калининградской области «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

Председательствующий

Судьи