8

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №46-АПГ13-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 27 февраля 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 заявлениям заместителя прокурора Самарской области, Заряева П.Н., Савина В.В., Гаранина А.А. и Разуваевой Е.А. о признании недействующими отдельных положений Закона Самарской области 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» по апелляционному представлению заместителя прокурора Самарской области и апелляционным жалобам Заряева П.Н., Савина В.В., Гаранина А.А., Разуваевой Е.А., Самарской Губернской Думы и Губернатора Самарской области на решение Самарского областного суда от 13 ноября 2012 г., которым заявленные требования удовлетворены частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя заявителей Савина В.В., Заряева П.Н. и Гаранина А.А. - Березовской О.С. и представителя заявителя Разуваевой Е.А. - Тумасова М.О., поддержавших доводы своих апелляционных жалоб, представителя Самарской Губернской Думы Григорьева В.Г. и представителя Губернатора Самарской области Брочкарева В.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб Самарской Губернской Думы и Губернатора Самарской области и возражавших против апелляционного представления прокурора и апелляционных жалоб заявителей Разуваевой Е.А., Заряева П.Н., Савина В.В. и Гаранина А.А.,

заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда отменить в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

23 октября 2007 г. Самарской Губернской Думой принят и 1 ноября 2007 г. подписан Губернатором Самарской области Закон Самарской области № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» (далее – Закон), первоначальный текст которого был опубликован в издании «Волжская коммуна» 7 ноября 2007 г., № 207(26005).

Согласно статье 1.3 Закона для целей данного Закона применяемые понятия и термины означают, в частности: объекты благоустройства - скамейки, урны, ограждения, бордюры, указатели улиц и номеров домов, устройства наружного освещения, столбы, павильоны остановок общественного транспорта, малые архитектурные формы и оборудование детских и спортивных площадок, фонтаны, скульптуры, деревья, кустарники (за исключением деревьев, кустарников в лесах, в лесных питомниках, на плантациях), газоны, цветники; газон - объект благоустройства, включающий в себя участок земли со специально созданным или естественно сформировавшимся травянистым покровом, не относящийся к проезжей части.

В соответствии со статьей 2.28 Закона публичные действия, направленные на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.

При этом из примечания в данной статье следует, что:

1. Под публичными действиями, направленными на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних, в настоящей статье следует понимать деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений (часть 1).

2. Положения статьи не распространяются на: 1) действия, которые содержат уголовно наказуемое деяние; 2) действия, за совершение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Статьей 2.29 Закона установлено, что публичные действия, направленные на пропаганду педофилии, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на

должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

Согласно примечанию к данной статье под публичными действиями, направленными на пропаганду педофилии, в настоящей статье следует понимать деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, осуществляемую с целью формирования в обществе искаженных представлений о соответствии социальным нормам интимных отношений между совершеннолетними и несовершеннолетними лицами (часть 1).

2. Положения статьи 2.29 Закона не распространяются на: 1) действия, которые содержат уголовно наказуемое деяние; 2) действия, за совершение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В силу статьи 4.3 Закона уничтожение или повреждение объектов благоустройства, расположенных на территориях общего пользования, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до одной тысячи рублей, на должностных лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Нормами статьи 4.5 Закона установлено, что:

1. Складирование, хранение имущества, земли, отходов производства и потребления за пределами территории, установленной для складирования и (или) хранения, или сброс отходов производства и потребления (в том числе бытовых отходов, мусора) за пределами специально отведенных и оборудованных для этих целей территорий, кроме действий, предусмотренных статьями 6.3, 8.2, частями 2 и 3 статьи 8.31, частью 2 статьи 11.17 и статьей 11.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, на должностных лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

2. Сброс отходов производства и потребления (в том числе бытовых отходов, мусора) за пределами специально отведенных и оборудованных для этих целей территорий с использованием автотранспортного средства, кроме действий, предусмотренных статьями 6.3, 8.2, частями 2 и 3 статьи 8.31, частью 2 статьи 11.17 и статьей 11.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей, на должностных лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей, на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до семидесяти пяти тысяч рублей.

3. Совершение действий, указанных в частях 1 и 2 данной статьи, приведших к затруднению доступа к инженерным сооружениям, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до четырех тысяч рублей, на должностных лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, на юридических лиц - от семидесяти пяти тысяч до ста тысяч рублей.

4. Совершение действий, указанных в частях 1 и 2 данной статьи, повлекших наступление аварии в инженерных сооружениях, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей, на должностных лиц - от двадцати тысяч до тридцати пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей.

Примечанием к статье 4.5 Закона предусмотрено, что положения частей 1 и 2 названной статьи не распространяются на действия, совершенные собственником соответствующего земельного участка или по его инициативе другим лицом.

В соответствии со статьей 4.12 Закона самовольное подключение к сети кабельного телевидения - влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей, на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей, на юридических лиц - от пяти тысяч рублей до десяти тысяч рублей.

Самовольное изменение фасадов (реконструкция, капитальный ремонт) встроенных, пристроенных помещений к жилым зданиям, отдельно стоящих нежилых зданий и сооружений, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей, на юридических лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей (статья 4.14 Закона).

Использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным в утвержденном бюджете, бюджетной росписи, уведомлении о бюджетных ассигнованиях, смете доходов и расходов либо в ином документе, являющемся основанием для получения бюджетных средств, влечет применение мер административной ответственности, предусмотренных статьей 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 7.1 Закона).

Статьей 7.2 Закона установлено, что нарушение получателем бюджетных средств срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, влечет применение мер административной ответственности, предусмотренных статьей 15.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Неперечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, влечет применение мер административной ответственности, предусмотренных статьей 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 7.3 Закона).

Согласно статье 11.1 Закона дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, рассматриваются в пределах своих полномочий, в частности:

2) административными комиссиями - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2 - 2.4, 2.6 - 2.21, 2.26, 2.27, 3.1, 3.2, 4.1 - 4.14, 4.18 - 4.21, 5.1 - 5.3, 5.6, 5.7, 6.1, 6.3 - 6.5, 8.1 - 8.4, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 - 9.12, 10.1, 10.2, 10.4 Закона;

5) финансовым органом Самарской области - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.2, 7.3 данного Закона;

5.1) органом исполнительной власти Самарской области, определенным Правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.1 Закона;

В силу положений статьи 11.2 Закона протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, вправе составлять в том числе:

2) старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2 - 2.4, 2.6 - 2.22, 2.24 - 2.29, 3.1, 4.3, 4.5 - 4.12, 4.18 - 4.21, 6.1 (в отношении граждан), 6.5, 8.1 - 8.5, 9.3, 9.4, 9.5 - 9.8, 10.1, 10.2, 10.8 указанного Закона;

3) сотрудники подразделений патрульно-постовой службы полиции - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2, 2.6 - 2.8, 2.10 - 2.21, 2.24 - 2.29, 4.3, 4.5 - 4.10, 4.18 - 4.21, 6.1 (в отношении граждан), 8.1 - 8.4, 9.3, 9.4, 9.5 - 9.8, 10.1, 10.2 Закона;

4) сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.27, 4.3, 4.5, 4.11, 4.13, 4.18, 4.21, 10.1, 10.2 Закона;

5) сотрудники подразделений по исполнению административного законодательства полиции - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.3, 2.4, 2.6, 4.3, 4.5, 4.18, 4.21, 6.1 (в отношении граждан), 6.5, 8.1 - 8.4 Закона;

6) сотрудники дежурных частей (дежурных смен дежурных частей) - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2 - 2.4, 2.6 - 2.8, 2.10 - 2.21, 2.24 - 2.26, 2.28, 2.29, 4.3, частью 1 статьи 4.5, 4.18, 4.21, 6.1 (в отношении граждан), 8.1 - 8.4, 9.3, 9.4, 9.5 - 9.8, 10.1, 10.2 Закона;

7) сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних полиции - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2, 2.6 - 2.8, 2.10 - 2.21, 2.24 - 2.29, 4.3, 4.21, 6.1 (в отношении граждан), 6.5, 8.1 - 8.4, 9.3, 9.4, 9.5 - 9.8, 10.1, 10.2 Закона;

8) сотрудники полиции подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2, 2.6 - 2.8, 2.10 - 2.21, 2.24 - 2.29, 4.3, частью 1 статьи 4.5, 4.18, 4.20, 6.1 (в отношении граждан), 6.5, 8.1 - 8.4, 10.1, 10.2 Закона;

9) сотрудники органов внутренних дел (по охране общественного порядка), замещающие должности среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел, выявившие административное правонарушение, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.2 - 2.4, 2.6 - 2.8, 2.10 - 2.21, 2.24 - 2.29, 4.3, частью 1 статьи 4.5, статьями 4.18 - 4.20, 6.1 (в отношении граждан), 6.5, 8.1 - 8.4, 9.3, 9.4, 9.5 - 9.8, 10.1, 10.2, 10.6, 10.7 Закона;

24) руководитель, заместитель руководителя финансового органа Самарской области - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.2, 7.3 настоящего Закона, в отношении средств областного бюджета;

24.1) должностные лица органа исполнительной власти Самарской области, определенного Правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля (уполномоченные руководитель структурного подразделения данного органа, лицо, его замещающее, главные консультанты), - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.1 настоящего Закона, в отношении средств областного бюджета.

Заместитель прокурора Самарской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими статей 1.3 (в части отнесения понятия «газон» к объектам благоустройства), 2.28 (в редакции Закона Самарской области от 10 июля 2012 г. № 75-ГД), 2.29, 4.3, 4.5, 4.12, 4.14, 7.1, 7.2, 7.3, пункта 2 статьи 11.1 в части отнесения рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4.3, 4.5, 4.12, 4.14, к полномочиям административных комиссий; пунктов 5 и 5.1 статьи 11.1 в части отнесения рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.2, 7.3, 7.1 к полномочиям финансового органа Самарской области и полномочиям органа исполнительной власти Самарской области, определенным Правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля, пунктов 2 - 9 статьи 11.2 в части возложения на сотрудников полиции обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.7, 2.9, 2.10, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.19, 2.20, 2.21, 2.22, 2.27, 3.1, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.18, 4.19, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 10.6, 10.7, пунктов 24 и 24.1 статьи 11.2 в части права составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.2, 7.3, 7.1, к полномочиям руководителя, заместителя руководителя финансового органа Самарской области и должностных лиц органа исполнительной власти Самарской области, определенного правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля (уполномоченные руководитель структурного подразделения данного органа, лицо его замещающее, главные консультанты) Закона Самарской области 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» (в редакции Закона Самарской области от 9 июля 2012 № 71-ГД), ссылаясь на то, что правовое регулирование установлено законодателем субъекта с превышением компетенции в области законодательства об административных правонарушениях. Установление административной ответственности за правонарушения, предусмотренные оспариваемыми нормами, относится к полномочиям федерального законодателя, который уже ввел за названные правонарушения ответственность, предусмотрев её в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Заряев П.Н., Савин В.В., Гаранин А.А. и Разуваева Е.А. обратились в суд с заявлением о признании противоречащей законодательству и недействующей статьи 2.28 Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

Определением Самарского областного суда гражданские дела по заявлениям граждан и заместителя прокурора Самарской области были объединены в одно производство для совместного рассмотрения.

Решением Самарского областного суда от 13 ноября 2012 г. заявление прокурора Самарской области удовлетворено частично, признаны противоречащими федеральному закону и недействующими с момента вступления в законную силу решения суда статьи 4.3, 4.5, 4.12, 4.14, 7.1, 7.2, 7.3, пункт 2 статьи 11.1 (в части отнесения рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4.3, 4.5, 4.12, 4.14 к полномочиям административных комиссий), пункты 5 и 5.1 статьи 11.1 (в части отнесения рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.2, 7.3, 7.1 к полномочиям финансового органа Самарской области и полномочиям органа исполнительной власти Самарской области, определенным Правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля), пункты 24 и 24.1 статьи 11.2 (в части установления права составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.1, 7.2, 7.3 руководителем, заместителем руководителя финансового органа Самарской области и должностными лицами органа исполнительной власти Самарской области, определенного правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля (уполномоченными руководителем структурного подразделения данного органа, лицом его замещающим, главными консультантами) Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

В удовлетворении требований прокурора и заявителей Разуваевой Е.А., Заряева П.Н., Савина В.В., Гаранина А.А. о признании недействующими статьи 1.3 (в части отнесения понятия «газон» к объектам благоустройства), статей 2.28-2.29, пунктов 2 - 9 статьи 11.2 (в части возложения на сотрудников полиции обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.7, 2.9, 2.10, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.19, 2.20, 2.21, 2.22, 2.27, 3.1, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.18, 4.19, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 10.6, 10.7) Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» отказано.

В апелляционном представлении заместителя прокурора Самарской области ставится вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований и вынесении нового решения об удовлетворении заявления.

Самарская Губернская Дума и Губернатор Самарской области в апелляционных жалобах просят решение суда об удовлетворении требований отменить, вынести по делу в названной части новое решение об отказе в удовлетворении требований.

В апелляционных жалобах Заряева П.Н., Савина В.В., Гаранина А.А. и Разуваевой Е.А. ставится вопрос об отмене решения суда об отказе в удовлетворении требований о признании недействующей статьи 2.28 Закона и принятии нового решения в названной части.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Пунктами «д» и «ж» части 1 статьи 72 Конституции установлено, что административное законодательство и защита семьи, материнства, отцовства и детства находятся 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.

Законодательным органом Самарской области принят закон Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области», отдельные положения которого оспариваются заявителями.

Основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка установлены Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации определены в пункте 2 статьи 5 названного закона, к ним, в частности, отнесена реализация государственной политики в интересах детей.

В целях защиты прав детей, а также предупреждения причинения вреда их здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, уполномоченным органом субъекта Российской Федерации в Закон Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» Законом Самарской области от 10 июля 2012 г. № 75-ГД введены оспариваемые статьи 2.28 и 2.29 Закона, предусматривающие административную ответственность за публичные действия, направленные на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности и педофилии среди несовершеннолетних.

Федеральный законодатель отнес к информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей, и информацию, отрицающую семейные ценности, к числу которой, по смыслу действующего в Российской Федерации семейного законодательства, может быть отнесена и информация о преимуществах мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности и педофилии по сравнению с традиционными семейными отношениями. Также Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 252-ФЗ внесены дополнения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, предусматривающие ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (статья 6.17). С учетом того, что названные федеральные нормы не содержат специального регулирования в целях недопущения и установления административной ответственности за публичные действия, направленные на пропаганду мужеложства, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности и педофилии

среди несовершеннолетних как деятельности по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них искаженное представление о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений, законодатель субъекта действовал в рамках предоставленных полномочий по регулированию вопросов совместного ведения, исходя из приоритета защиты прав несовершеннолетних.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований о признании недействующими статей 2.28 и 2.29 Закона, областной суд обоснованно исходил из того, что законодатель субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции принял названные положения в целях обеспечения защиты прав и законных интересов детей путем установления мер по недопущению публичных действий, направленных на пропаганду гомосексуализма, бисексуализма, трансгендерности и педофилии среди несовершеннолетних.

Разрешая вопрос о соответствии оспариваемых норм положениям федерального и международного законодательства, суд исходил из того, что из содержания областного закона не усматривается общего запрета, порицания гомосексуализма, лесбиянства, бисексуализма, трансгендерности, педофилии и его отрицательной оценки в общей системе правового регулирования, а содержится лишь запрет публичных действий, направленных на их пропаганду среди несовершеннолетних.

Запрет названных действий в отношении несовершеннолетних не является безосновательным и не противоречит нормам действующего федерального законодательства, международным нормам, прежде всего потому, что дети в силу их физической и умственной незрелости, нуждаются в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту. Факторы и жизненные обстоятельства, от которых следует осуществлять такую защиту ребенка, определяются приоритетными целями охраны законных интересов ребенка и формулируются в национальном праве с учетом международных норм, общепризнанных принципов международного права и к их числу отнесена информация, отрицающая семейные ценности, информация, способная нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних. Соответственно, выводы суда об отказе в удовлетворении требований в этой части законны и обоснованны.

Статьей 1.3 оспариваемого Закона установлено, что объектами благоустройства являются - скамейки, урны, ограждения, бордюры, указатели улиц и номеров домов, устройства наружного освещения, столбы, павильоны остановок общественного транспорта, малые архитектурные формы и оборудование детских и спортивных площадок, фонтаны, скульптуры, деревья, кустарники (за исключением деревьев, кустарников в лесах, в лесных питомниках, на плантациях), газоны, цветники. При этом газон - объект благоустройства, включающий в себя участок земли со специально созданным или естественно сформировавшимся травянистым

покровом, не относящийся к проезжей части. Судом был проверен и обоснованно отклонен, как не нашедший своего подтверждения, довод прокурора о противоречии федеральному законодательству статьи 1.3 Закона в части отнесения понятия «газон» к объектам благоустройства, поскольку федеральные законы в сфере градостроительства и благоустройства не исключают такого регулирования, а подзаконный акт, на который ссылается прокурор не регламентирует правоотношения в сфере охраны объектов благоустройства и установления административной ответственности за их повреждение, а имеет целью разработку методических рекомендаций по разработке ландшафтных и дизайнерских решений по благоустройству территории и не вводит разграничения понятий «объект» и «элемент» благоустройства в смысле их охраны, квалификации действий, связанных с их повреждением.

Решением суда признана недействующей статья 4.3 Закона, устанавливающая ответственность за повреждение отдельных объектов собственности. Учитывая, что в силу пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации, суд сделал правильный вывод о том, что Законом Самарской области не может быть установлена ответственность за уничтожение или повреждение объектов благоустройства, расположенных на территориях общего пользования, поскольку регулирование правоотношений по защите собственности, и в соответствие со статьёй 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административная ответственность по вопросам, урегулированным федеральным законодательством, устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, статьей 7.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба.

Указанные деяния посягают на общественные отношения в сфере осуществления права собственности, способы защиты которого определены главой 20 Гражданского кодекса Российской Федерации.

С учетом изложенного является верным суждение суда о том, что федеральный законодатель, устанавливая административную ответственность за посягательство на собственность, отнес указанный вопрос к ведению Российской Федерации, а областной законодатель, установив статьей 4.3 Закона ответственность за повреждение отдельных объектов собственности, вышел за пределы своей компетенции.

Более того, суд обоснованно подчеркнул и то, что по смыслу статьи 1.3 Закона, объективная сторона правонарушения выражается в активных действиях по уничтожению или повреждению элементов благоустройства, то есть в приведении в полную или частичную негодность объектов, используемых в жилищно-комплексном хозяйстве с целью улучшения быта.

Кроме того, из названной нормы следует, что к объектам благоустройства отнесены в том числе, деревья и кустарники.

Между тем, требования по их сохранности установлены пунктами 3.8, 3.9.2 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170, то есть нормативным правовым актом Российской Федерации. Законодатель Самарской области как субъекта Российской Федерации фактически установил административную ответственность за деяния, признанные административно наказуемым правонарушением федеральным законом, что противоречит положениям ст.1.3-1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этой связи следует признать правильным вывод суда о том, что установление законодателем области административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов расположенных на территориях общего пользования противоречит федеральному законодательству.

Разрешая заявление прокурора о признании недействующей статьи 4.5 Закона предусматривающей ответственность за складирование, хранение имущества, земли, отходов производства и потребления за пределами территории, установленной для складирования и (или) хранения, или сброс отходов производства и потребления (в том числе бытовых отходов, мусора) за пределами специально отведенных и оборудованных для этих целей территорий, за сброс отходов производства и потребления (в том числе бытовых отходов, мусора) за пределами специально отведенных и оборудованных для этих целей территорий с использованием автотранспортного средства, за совершение действий, указанных в частях 1 и 2 данной статьи, приведших к затруднению доступа к инженерным сооружениям и повлекших наступление аварии в инженерных сооружениях, суд пришел к правомерному выводу об удовлетворении требований. При этом суд исходил из того, что названная норма Закона устанавливает ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических и экологических требований, что выходит за рамки полномочий субъекта Российской Федерации, поскольку как само установление экологических и санитарно-эпидемиологических правил и стандартов, в том числе при обращении с отходами производства и потребления, так и административная ответственность за их несоблюдение, установлены федеральным законодательством. В частности, статьей 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических при обращении с отходами производства и потребления. Деятельность по сбору, накоплению, использованию, транспортированию отходов, в том числе на территории муниципальных образований, а также запрет на сброс отходов производства и потребления урегулированы Федеральным законом № 7-ФЗ от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (статья 51), Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах

производства и потребления», что исключает принятие аналогичных норм субъектом Российской Федерации.

Так же в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отходы производства и потребления подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Ответственность за нарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения установлена статьей 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно подпункту 6 статьи 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» линейно-кабельные сооружения связи - объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения кабелей связи.

Рассматривая дело, суд, проанализировав положения Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», Правила оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. № 785, регулирующие отношения между абонентом или вещателем и оператором связи, оказывающим услуги связи для целей кабельного и (или) эфирного телевизионного вещания и (или) радиовещания, в случае заключения возмездного договора об оказании услуг связи для целей кабельного и (или) эфирного телерадиовещания, пришел к выводу о том, что региональный законодатель превысил свои полномочия, предусмотрев статьей 4.12 Закона административную ответственность за самовольное подключение к сети кабельного телевидения, поскольку это установление ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом суд правомерно исходил из того обстоятельства, что законодательство о связи в полном объеме отнесено к федеральному ведению, урегулированные оспариваемой нормой вопросы не отнесены к ведению субъекта, либо совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

Отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений регулируются нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно статье 58 которого лица, виновные в нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут дисциплинарную, имущественную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, статьей 9.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение требований технических регламентов, проектной документации, обязательных требований документов в области стандартизации или требований специальных технических условий, либо нарушение установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти до дня вступления в силу технических регламентов, обязательных требований к зданиям и сооружениям при проектировании, строительстве, реконструкции или капитальном ремонте объектов капитального строительства, в том числе при применении строительных материалов (изделий), а также за действия, предусмотренные частью 1 данной статьи, которые повлекли отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства и (или) их частей или безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, либо которые повлекли причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, либо которые создали угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

Оспариваемой прокурором статьей 4.14 Закона установлена ответственность за самовольное изменение фасадов (реконструкция, капитальный ремонт) встроенных, пристроенных помещений к жилым зданиям, отдельно стоящих нежилых зданий и сооружений, что является одним из видов нарушений требований проектной и иной документации при реконструкции, капитальном ремонте зданий, следовательно, в полном объеме подпадает под действие изложенных выше федеральных норм.

Следовательно субъект нарушил предписания статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, определяющей объем его нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях, в связи с чем Судебная коллегия соглашается с выводами суда о том, что регулирование вопроса в указанной сфере отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти, и на уровне субъекта Российской Федерации ответственность в указанной сфере установлена быть не может.

Из материалов дела следует, что статьями 7.1, 7.2 и 7.3 оспариваемого Закона установлена административная ответственность за несоблюдение требований, правил в области финансов и бюджета, урегулированных федеральным бюджетным законодательством.

Согласно статье 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетным правоотношениям относятся, в том числе отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и

муниципального долга; отношения, возникающие в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением.

При этом установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации в силу статьи 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации отнесено к полномочиям Российской Федерации.

Правовые последствия нарушения сроков возврата бюджетных средств и перечисления платы за пользование бюджетными средствами, нецелевого использования бюджетных средств установлены статьями 289, 290, 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по смыслу которых на руководителей - получателей бюджетных средств при нецелевом использовании, невозврате либо несвоевременном возврате бюджетных средств, полученных на возвратной основе, несвоевременном перечислении платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, штрафы налагаются в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статьями 15.14, 15.15, 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение финансовых правил. Указанные нормы распространяют своё действие на всю территорию Российской Федерации независимо от уровня бюджета.

При изложенных обстоятельствах, суд пришел к правильному выводу о том, что правовое регулирование в сфере бюджетных отношений осуществлено субъектом Российской Федерации в оспариваемых прокурором статьях 7.1-7.3 Закона с превышением нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях.

Поскольку судом признаны недействующими статьи 4.3, 4.5, 4.12, 4.14, 7.1, 7.2, 7.3 оспариваемого Закона, устанавливающие административную ответственность, является обоснованным вывод суда о признании недействующими пункта 2 статьи 11.1 Закона (в части отнесения рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4.3, 4.5, 4.12, 4.14 к полномочиям административных комиссий), пунктов 5 и 5.1 статьи 11.1 Закона (в части отнесения рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.2, 7.3, 7.1 к полномочиям финансового органа Самарской области и полномочиям органа исполнительной власти Самарской области, определенным Правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля), пунктов 24 и 24.1 статьи 11.2 Закона (в части установления права составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.1, 7.2, 7.3 руководителем, заместителем руководителя финансового органа Самарской области и должностными лицами органа исполнительной власти Самарской области, определенного правительством Самарской области в качестве органа государственного финансового контроля (уполномоченными руководителем

структурного подразделения данного органа, лицом его замещающим, главными консультантами).

Между тем, Судебная коллегия не может согласиться с выводами суда об отказе в удовлетворении требований прокурора в части оспаривания отдельных положений пунктов 2 - 9 статьи 11.2 Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД ввиду следующего.

Определение органов, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, осуществляется законодателем субъекта Российской Федерации в соответствии с положениями статьи 28.3, частью 2 статьи 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По смыслу названных выше норм в их взаимосвязи с положениями части 6 статьи 22.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации, рассматриваются, а, соответственно и протоколы об административных правонарушениях составляются уполномоченными органами исполнительной власти, их должностными лицами, входящими в систему и структуру исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также учреждениями, их должностными лицами, находящимися в ведении субъекта Российской Федерации.

Между тем, полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (части 1 и 4 статьи 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», статья 1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации») и не входит в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, пункты 2 - 9 статьи 11.2 Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД не соответствуют федеральному законодательству, поскольку законодатель субъекта Российской Федерации не может наделять должностных лиц органов внутренних дел, полиции, подразделений ДПС и ГИБДД полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

Иное толкование означало бы не только превышение субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях, но и снижение уровня правовых гарантий граждан, привлекаемых к административной ответственности.

Из системного анализа статей 1.3, 1.3 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 4.1- 4.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на законном основании и в порядке, установленном законом;

применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом, что бесспорно предполагает установление процедур привлечения к административной ответственности, в том числе составление протокола об административном правонарушении, с соблюдением принципа разграничения предмета ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

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

определила:

решение Самарского областного суда от 13 ноября 2012 г. об отказе в удовлетворении требований прокурора Самарской области о признании недействующими отдельных положений пунктов 2 - 9 статьи 11.2 отменить, требования прокурора в названной части удовлетворить.

Признать недействующими пункты 2 - 9 статьи 11.2 (в части возложения на сотрудников полиции обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.7, 2.9, 2.10, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.19, 2.20, 2.21, 2.22, 2.27, 3.1, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.18, 4.19, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 10.6, 10.7) Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» с момента принятия настоящего решения.

В остальной части решение Самарского областного суда от 13 ноября 2012 г. оставить без изменения, апелляционное представление заместителя прокурора Самарской области и апелляционные жалобы Заряева П.Н., Савина В.В., Гаранина А.А., Разуваевой Е.А., Самарской Губернской Думы и Губернатора Самарской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи