



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 10-АПГ17-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«15» марта 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей
при секретаре

Хаменкова В.Б.,
Зинченко И.Н. и Корчашкиной Т.Е.
Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Кировской области на решение Кировского областного суда от 28 октября 2016 года, которым удовлетворен административный иск заместителя прокурора Кировской области об оспаривании части 1 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, статьи 3.12, части 4 статьи 4.1, статьи 4.4, статьи 4.5 и части 1 статьи 4.8 Закона Кировской области от 4 декабря 2007 года № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

22 ноября 2007 года Законодательным Собранием Кировской области принят и 4 декабря 2007 года губернатором Кировской области подписан Закон Кировской области № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области».

Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Вятский край», № 234 (4122), 19 декабря 2007 года, «Сборник основных нормативных

правовых актов органов государственной власти Кировской области», № 1 (80) (часть 1), 20 февраля 2008 года.

Частью 1 статьи 2.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» предусмотрено, что неисполнение или ненадлежащее исполнение (исполнение не в полном объеме или с нарушением установленных сроков) требований, содержащихся в нормативных и индивидуальных правовых актах Законодательного Собрания Кировской области, Губернатора области, Правительства области, иных органов исполнительной власти области, Контрольно-счетной палаты Кировской области, принятых (изданных) в пределах их компетенции, за исключением нормативных правовых актов, административная ответственность за нарушения которых установлена настоящим Законом, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот рублей до семисот рублей; на должностных лиц – от одной тысячи рублей до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч рублей до тридцати тысяч рублей.

В силу части 1 статьи 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» неисполнение или ненадлежащее исполнение (исполнение не в полном объеме или с нарушением установленных сроков) требований, содержащихся в решениях местных референдумов, в нормативных и индивидуальных правовых актах представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций муниципальных образований, контрольно-счетных органов муниципальных образований, в решениях сходов и собраний, принятых (изданных) в пределах их компетенции, установленной федеральными законами, законами области, уставами муниципальных образований, за исключением нормативных правовых актов, административная ответственность за нарушение которых установлена настоящим Законом, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от двухсот рублей до пятисот рублей; на должностных лиц – от семисот рублей до одной тысячи пятисот рублей; на юридических лиц – от одной тысячи рублей до пяти тысяч рублей.

Статьей 3.12 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» установлена административная ответственность за бытовое дебоширство, то есть совершение в жилом помещении действий, нарушающих спокойствие граждан, выражающих явное неуважение к окружающим, в том числе к члену (членам) семьи, сопровождающихся оскорбительным поведением и (или) нецензурной бранью, что влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от трехсот рублей до трех тысяч рублей.

Частью 4 статьи 4.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» установлена административная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение

(исполнение не в полном объеме или с нарушением установленных сроков) требований и предупреждений, содержащихся в индивидуальных правовых актах органов местного самоуправления (должностных лиц), осуществляющих контроль за соблюдением правил благоустройства, действующих в муниципальном образовании, что влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи рублей до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от пяти тысяч рублей до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати пяти тысяч рублей до пятидесяти тысяч рублей.

В соответствии со статьей 4.4 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» выгул собак на территориях населенных пунктов без поводков и намордников, а также оставление их без присмотра владельцев влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от одной тысячи рублей до трех тысяч рублей.

В силу статьи 4.5 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» нарушение правил содержания, в том числе выпаса и выгула скота и птицы, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста рублей до пятисот рублей.

Согласно части 1 статьи 4.8 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» самовольная перепланировка, переоборудование, реконструкция нежилых помещений в жилых домах, а равно конструктивных элементов жилых домов (в том числе их возведение) влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч рублей до четырех тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч рублей до двадцати тысяч рублей.

Заместитель прокурора Кировской области обратился в суд с административным иском о признании приведенных норм недействующими со дня вступления решения суда в законную силу, поскольку на федеральном уровне имеется соответствующее правовое регулирование по тем же вопросам, в связи с чем, региональный законодатель не вправе устанавливать административную ответственность за нарушение требований, которые содержатся в федеральном законодательстве. Часть 1 статьи 2.1 и часть 1 статьи 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» являются неопределенными по своему содержанию и не соответствуют принципу юридического равенства. Статья 3.12 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» противоречит взаимосвязанным положениям статей 1.1, 1.3, 1.3.1 и 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, фактически предусматривающим, что административная ответственность за противоправные действия, совершение которых возможно на всей территории Российской Федерации, должна устанавливаться федеральным, а не региональным законодателем. Кроме того, составы административных правонарушений, схожие до степени

смещения с теми, которые установлены в оспариваемых нормах, содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решением Кировского областного суда от 28 октября 2016 года административный иск удовлетворен.

В апелляционной жалобе Законодательное Собрание Кировской области просит решение суда отменить и прекратить производство по административному делу, выражает несогласие с выводами суда о том, что аналогичное нормативное регулирование имеется в федеральном законодательстве. В частности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает ответственности за невыполнение представления и требования органа государственного (муниципального) финансового контроля. Изложенные в решении суда нормы Семейного кодекса Российской Федерации определяют общие начала семейного законодательства, нарушение которых не может повлечь административную ответственность. Семейное дебоширство в настоящее время не может быть квалифицировано в качестве административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Контроль за соблюдением правил благоустройства муниципальных образований не отнесен к вопросам местного значения и муниципальным контролем в контексте Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» признан быть не может. В этой связи невыполнение требований должностных лиц органов местного самоуправления, осуществляющих контроль за соблюдением правил благоустройства, не образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР не были в установленном порядке опубликованы, иные изложенные в решении суда нормы санитарно-эпидемиологических и ветеринарных правил не устанавливают запретов и ограничений, за нарушение которых статьи 4.4 и 4.5 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» устанавливают административную ответственность. Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда не являются нормативным правовым актом и носят рекомендательный характер. Следовательно, проведение переустройства и перепланировки нежилых помещений не урегулированы положениями какого-либо нормативного правового акта федерального уровня.

В письменном отзыве представитель губернатора Кировской области поддерживает апелляционную жалобу Законодательного Собрания Кировской области.

Участвующим в деле прокурором представлены письменные возражения на апелляционную жалобу.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, письменное заключение прокурора Генеральной прокуратуры Берниковой Н.В., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда правильным и оснований для его отмены не находит.

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

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 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» закреплено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Полномочие субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления закреплено также и пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В силу пункта 3 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административная ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, может быть установлена лишь федеральным законом.

Федеральный законодатель, раскрывая в части 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях понятие административного правонарушения, использовал три юридических признака: противоправность, виновность, совершение действий (бездействия), предусмотренных нормами Особенной части названного кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции правомерно исходил из того, что приведенные нормы в их системном единстве свидетельствуют о том, 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. Следовательно, региональным законом административная ответственность может быть предусмотрена за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, административная ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В противном случае будет нарушен гарантированный Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 19) принцип равенства всех перед законом, означающий, что любое административное правонарушение должно быть четко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иначе может иметь место противоречивая правоприменительная практика в разных муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, что приводит к ослаблению гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания.

Судебная коллегия согласна с выводом суда первой инстанции о том, что необходимость соблюдения нормативных правовых актов и индивидуальных правовых актов, перечисленных в части 1 статьи 2.1 и части 1 статьи 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области», органов и должностных лиц следует непосредственно из Конституции Российской Федерации (части 2 статьи 15), а ответственность за нарушение данной обязанности предусмотрена частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, частью 8 статьи 19.5, частью 18 статьи 19.5, частью 22 статьи 19.5, частью 24

статьи 19.5, статьей 19.7, статьей 19.7.1 и статьей 19.7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с разделом IX Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» деятельность органов государственного (муниципального) финансового контроля (в данном случае Контрольно-счетной палаты Кировской области и контрольно-счетных органов муниципальных образований Кировской области) связана с контролем за исполнением соответствующих бюджетов и регламентирована нормами бюджетного законодательства.

При этом абзацем 25 статьи 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Согласно абзацу 16 статьи 8 названного Кодекса к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации относится в случае и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

Положениями части 1 статьи 2.1 и части 1 статьи 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» установлена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований, содержащихся в нормативных и индивидуальных правовых актах Контрольно-счетной палаты Кировской области и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Является обоснованным вывод суда первой инстанции о том, что анализ оспариваемых положений позволяет признать, что Законом Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» в названной части установлена ответственность за воспрепятствование осуществлению общих полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, предусмотренных федеральным законодательством, а не за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлениях от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 21 января 2010 года № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности,

Кодекса
понятие
ических
ствий
анного
и об
первой
в их
бъекта
ость за
ться в
авляет
тного
вания.
ность
ьного
ния в
твия),
роны
бъекта
нием,
трена
ях.
цией
еред
жно
екста
вно-
меть
ных
что
д и
я.
том,
и
1 и
ной
ует
15),
ю 1
8
24

недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Судебная коллегия согласна с выводом суда первой инстанции о том, что в данном случае часть 1 статьи 2.1 и часть 1 статьи 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» не соответствуют данным требованиям и являются неопределенными по своему содержанию, поскольку в них не указано, за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований каких конкретно нормативных и индивидуальных правовых актов предусмотрена административная ответственность.

Также Судебная коллегия согласна и с выводом суда первой инстанции о том, что помимо этого административная ответственность за нарушения в области финансового контроля регламентирована и охватывается положениями части 1 статьи 19.4.1, частей 20 и 21 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, Судебная коллегия признает правильными выводы суда первой инстанции о том, что часть 1 статьи 2.1 и часть 1 статьи 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» противоречат требованиям федерального законодательства и подлежат признанию недействующими.

Являются также обоснованными выводы суда первой инстанции о том, что статья 3.12 и часть 4 статьи 4.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» предусматривают административную ответственность за совершение деяний, которые подлежат квалификации в качестве административных правонарушений в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В частности, бытовое дебоширство, то есть совершение в жилом помещении действий, нарушающих спокойствие граждан, выражающих явное неуважение к окружающим, в том числе к члену (членам) семьи, сопровождающихся оскорбительным поведением и (или) нецензурной бранью (статья 3.12 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области»), имеет признаки административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 1 статьи 5.61 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (оскорбление, то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме).

Неисполнение или ненадлежащее исполнение требований и предупреждений, содержащихся в индивидуальных правовых актах органов местного самоуправления (должностных лиц), осуществляющих контроль за соблюдением правил благоустройства, действующих в муниципальном

образовании (часть 4 статьи 4.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области»), до степени смешения сходно с составом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства.

Доводы административного ответчика о том, что контроль за соблюдением правил благоустройства муниципальных образований не относится к муниципальному контролю, суд первой инстанции правомерно признал несостоятельными.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля регламентированы Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В силу пункта 4 статьи 2 названного федерального закона муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований.

Обеспечение благоустройства территории муниципального образования Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесено к вопросам местного значения.

Следовательно, контроль за соблюдением правил благоустройства, действующих в муниципальном образовании, осуществляется в рамках муниципального контроля.

Суд первой инстанции правомерно исходил из того, что в пунктах 3 и 3.1 статьи 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» перечислены виды контроля, на которые нормы федерального закона не распространяются.

Контроль за соблюдением правил благоустройства муниципального образования в данных пунктах не назван.

Также, удовлетворяя административный иск, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что правила содержания и выгула собак, скота и птицы, за нарушение которых статьями 4.4 и 4.5 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» предусмотрена административная ответственность, содержатся в ряде нормативных правовых актов федерального уровня, которые до настоящего времени не оспорены, сохраняют свою силу и подлежат применению. В числе таких актов суд обоснованно указал Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии», Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации. СанПиН 3.2.1333-03», введены в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 мая 2003 года № 105, санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.7.2627-10 «Профилактика бешенства среди людей», утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 года № 54, санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.7.2835-11 «Профилактика лептоспирозной инфекции у людей», утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26 января 2011 года № 6, Правила содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР (утверждены Министерством жилищно-коммунального хозяйства РСФСР 12 июня 1981 года, Министерством сельского хозяйства РСФСР 24 июня 1981 года, Министерством здравоохранения РСФСР 24 июня 1981 года, Министерством юстиции РСФСР 3 июля 1981 года).

Кроме того, суд первой инстанции обоснованно посчитал, что статьями 6.3, 6.4, 7.17, 8.26 и 10.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и нарушение ветеринарно-санитарных правил.

Вопреки доводам апелляционной жалобы Постановление Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» является нормативным правовым актом, имеющим общеобязательную силу и подлежащим применению на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1.7.1 указанных Правил переоборудование жилых и нежилых помещений в жилых домах допускается производить после получения соответствующих разрешений в установленном порядке.

Ответственность за нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию установлена статьей 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу об удовлетворении административного иска. Мотивы, по которым суд пришел к заключению о необходимости удовлетворения требований прокурора, подробно изложены в решении со ссылками на соответствующие нормы имеющего большую юридическую силу отраслевого законодательства.

Доводы апелляционной жалобы о необоснованности ссылок суда первой инстанции на законопроекты, предусматривающие дополнение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нормами об административной ответственности за выгул собак на отдельных территориях без поводка и намордника и семейно-бытовое дебоширство, на законность правильного по существу решения суда в целом не влияют и его отмену не влекут.

Другие доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм материального права, ввиду чего служить поводом для отмены законного и обоснованного решения суда не могут.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Кировского областного суда от 28 октября 2016 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Законодательного Собрания Кировской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи



Кировский областной суд
Прочитано и определено
печатно _____ листов
Подпись _____

