



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 55-АПГ14-11

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

19 ноября 2014 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Анишиной В.И.,  
судей Калининой Л.А. и Абакумовой И.Д.  
при секретаре Костереве Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Верховного Совета Республики Хакасия на решение Верховного Суда Республики Хакасия от 2 июля 2014 года о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими статьи 16.2, части 1 статьи 50, части 2 статьи 53, статей 61, 81, 103 Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 года № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях» в редакции от 21 февраля 2014 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

### у с т а н о в и л а :

прокурор Республики Хакасия обратился в суд с заявлением о признании недействующими статьи 16.2 (Нарушение установленных органами государственной власти Республики Хакасия правил обеспечения безопасности граждан в туризме), части 1 статьи 50 (Нарушение правил содержания сельскохозяйственных животных и птиц, пушных зверей), части 2 статьи 53 (Нарушение правил регулирования численности, отлова и содержания безнадзорных домашних животных), статьи 61 (Захламление земельных участков), статьи 81 (Изготовление, хранение, сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки, аппаратов для выработки крепких спиртных напитков), статьи 103 (Неустранение дефектов фасадов зданий) Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 года № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях» (далее Закон Республики Хакасия № 91-ЗРХ) в редакции от 21 февраля 2014 года, полагая, что предусмотренная в этих статьях

административная ответственность установлена региональным законодателем с превышением полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации статьёй 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В ряде случаев оспариваемое правовое регулирование, по мнению прокурора, не соответствует требованиям, предъявляемым федеральным законодателем к форме и содержанию правовой нормы, в том числе требованиям ясности и определённости.

Представители Верховного Совета Республики Хакасия Марьясова Ю.В., Чустеева И.А. возражали против удовлетворения заявления прокурора.

Решением Верховного Суда Республики Хакасия от 2 июля 2014 года заявление удовлетворено.

В апелляционной жалобе Верховный Совет Республики Хакасия просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

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

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционной жалобы, представления, и вправе в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объёме (статья 327<sup>1</sup> 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, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

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

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, изучив материалы дела, полагает решение суда первой инстанции не подлежащим отмене.

В силу статей 1.1, 1.3 и 1.3<sup>1</sup> Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности в систему законодательства об административных правонарушениях, одновременно определил объём и границы нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере законодательства об

административных правонарушениях: субъект Российской Федерации вправе устанавливать своими законами административную ответственность по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральным законом.

Удовлетворяя заявление прокурора, суд разумно пришёл к выводу о превышении субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в сфере законодательства об административных правонарушениях при установлении им административной ответственности за нарушение правил обеспечения безопасности граждан в туризме, правил содержания сельскохозяйственных животных и птиц, пушных зверей, правил регулирования численности, отлова и содержания безнадзорных домашних животных, за захламливание земельных участков, за изготовление, хранение, сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки, аппаратов для выработки крепких спиртных напитков, за неустранение дефектов фасадов зданий.

Так, критерии безопасности туристского продукта как потребительской услуги регламентированы Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Согласно статьям 4, 5, 14, 20 названного закона исполнитель обязан своевременно представлять потребителю необходимую и достоверную информацию о туристском продукте, обеспечивающую возможность его правильного выбора, в том числе и о возможных рисках и их последствиях для жизни и здоровья потребителя в случае, если потребитель предполагает совершить путешествие, связанное с прохождением маршрутов, представляющих повышенную опасность для его жизни; о требованиях по обеспечению безопасности жизни, здоровья, имущества туристов. Стандартизация и классификация объектов туристской индустрии осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации; классификация объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, осуществляется аккредитованными организациями в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; аккредитация организаций, осуществляющих указанную классификацию, проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; при совершении путешествий с 1 июля 2010 г. применяется ГОСТ Р 50644-2009 «Туристские услуги» (утверждён приказом Ростехрегулирования от 15 декабря 2009 года № 773-ст), которым определены особенности обеспечения безопасности туристов, путешествующих по внутренним туристским маршрутам (по территории Российской Федерации) (пункт 8.3), особенности обеспечения безопасности туристов на маршрутах повышенной опасности (пункт 8.4). Нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности влечёт за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. В настоящее время, к примеру, не исключается административная ответственность за нарушение

законодательства о туристской деятельности по статьям 14.7 и 14.8 КоАП РФ.

При таких данных суд первой инстанции обоснованно счёл установление региональным законодателем административной ответственности за нарушение правил обеспечения безопасности граждан в туризме лицами, организующими туристские походы, не соответствующим федеральному законодательству.

Судебная коллегия соглашается с выводами суда о несоответствии федеральному законодательству части 1 статьи 50 и части 2 статьи 53 Закона Республики Хакасия № 91-ЗРХ об установлении административной ответственности за нарушение установленных органами местного самоуправления в Республике Хакасия правил содержания сельскохозяйственных животных и птиц, пушных зверей в населённых пунктах, за нарушение правил регулирования численности, отлова и содержания безнадзорных домашних животных.

Диспозиция нормы со всей очевидностью указывает на то, что объект правонарушения составляют общественные отношения в связи с несоблюдением правил содержания сельскохозяйственных животных и птиц, пушных зверей, а также непринятием мер по отлову безнадзорных животных. Эти меры по своей юридической природе являются санитарно-эпидемиологическими, ветеринарными и иными мерами, направленными на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, обусловленных воздействием на человека биологических факторов среды обитания (возбудителей инфекционных заболеваний) и возможностью передачи болезни от животного к здоровому человеку, и, таким образом, урегулированными федеральным законодательством, а именно: Законом Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии», Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации. СанПиН 3.2.1333-03», введёнными в действие постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 мая 2003 года № 105; санитарно-эпидемиологическими правилами СП 3.1.7.2627-10 «Профилактика бешенства среди людей», утверждёнными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 6 мая 2010 г. № 54; санитарно-эпидемиологическими правилами СП 3.1.7.2835-11 «Профилактика лептоспирозной инфекции у людей», утверждёнными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 26 января 2011 года № 6; правилами содержания собак и кошек в городах и других населённых пунктах РСФСР, утверждёнными Министром жилищно-коммунального хозяйства РСФСР 12 июня 1981 года, Министром сельского хозяйства РСФСР 24 июня 1981 года, Минздравом РСФСР 24 июня 1981 года, заместителем Министра юстиции РСФСР 3 июля 1981 года, заместителем Председателя Правления Роспотребсоюза 29 июня 1981 года.

Во всяком случае, общие требования, предъявляемые к содержанию, кормлению, водопое животных, их перевозке или перегону, находят отражение в Законе Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» (статья 13), перечень болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин), утверждается федеральным органом исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии (статья 17), ответственность за здоровье, содержание и использование животных несут их владельцы (статья 18).

В целях усиления профилактических мероприятий по предупреждению заболеваний животных бешенством и другими болезнями, упорядочения содержания собак и кошек в городах, других населённых пунктах и создания условий, исключающих возможность причинения ими вреда здоровью людей, постановлением Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1980 г. № 449 (с последующими изменениями) в городах, рабочих, курортных и дачных посёлках введены обязательные регистрация и ежегодная перерегистрация собак, принадлежащих гражданам и организациям, установлена возможность ограничивать местными администрациями количество собак и кошек, содержание которых разрешается владельцам, и в исключительных случаях запрещать содержание этих животных, производить отлов собак, находящихся на улицах и в иных общественных местах без сопровождающего лица, безнадзорных кошек.

На основании Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 554, с 30 июня 2003 года действуют санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации. СанПиН 3.2.1333-03», утверждённые Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 28 мая 2003 года.

Согласно статье 23 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» и статье 55 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица и граждане, виновные в нарушении ветеринарного законодательства Российской Федерации, несут административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в КоАП РФ имеются специальные нормы (статьи 6.3, 7.17, 10.6), по которым возможна квалификация административного правонарушения, связанного с нарушением правил содержания животных.

Нет оснований не согласиться с выводом суда первой инстанции о том, что статья 61 (Захламление земельных участков) Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 года № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях» (с последующими изменениями) также установлена региональным законодателем

по вопросу охраны земель, урегулированному федеральным законодательством, в том числе Земельным кодексом Российской Федерации.

Так, федеральный законодатель, определяя в качестве одной из целей охраны земель предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, одновременно на землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложил обязанность проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия; защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель; по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определённых условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям); ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель; сохранению достигнутого уровня мелиорации; рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот; сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учётом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований (статьи 12, 13, 14 Земельного кодекса Российской Федерации).

Исходя из изложенного судом правильно указано в этой части решения на то, что объективная сторона правонарушения выражается в несоблюдении и невыполнении требований законодательства федерального законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также в нарушении экологических требований, в том числе требований по охране земель, нарушение которых влечёт ответственность по статьям 6.3 (Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), 8.1 (Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов), 8.2 (Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами), 8.3 (Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами), 8.4 (Нарушение законодательства об экологической экспертизе), 8.6 (Порча земель), 8.7 (Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв), 8.8 (Использование земельных участков не

по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению), 8.9 (Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов) КоАП РФ.

Принимая во внимание, что правовое регулирование отношений в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также её потребления регламентировано Федеральным законом от 22 ноября 1999 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», является разумным вывод суда о том, что административная ответственность за изготовление, хранение, сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки, аппаратов для выработки крепких спиртных напитков введена Верховным Советом Республики Хакасия с превышением компетенции в области законодательства об административных правонарушениях.

Согласно статье 26 указанного федерального закона юридические лица, должностные лица и граждане, нарушающие требования этого федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Административная ответственность за допущенные нарушения в области оборота спиртосодержащей продукции регламентирована нормами статей 14.16 (Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции), 14.17 (Нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции) и 14.18 (Использование этилового спирта, произведённого из непищевого сырья, и спиртосодержащей непищевой продукции для приготовления алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции) КоАП РФ. Эти нормы распространяют своё действие на всей территории Российской Федерации и не требуют какого-либо подтверждения актом субъекта Российской Федерации.

Признавая недействующей статью 103 Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 года № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях», суд верно пришёл к выводу о том, что объект правонарушения юридического состава, сформулированного в диспозиции данной статьи, составляют правила и требования, регламентированные федеральным законодательством, и ответственность за их неисполнение предусмотрена КоАП РФ.

Действительно, неустранение дефектов фасадов зданий со всей очевидностью демонстрирует несоблюдение требований к внешнему содержанию зданий, предъявляемых Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утверждёнными постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 года № 170, и предполагает административную ответственность по статьям 7.22 (Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений), 6.4 (Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта),

9.4 (Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий) КоАП РФ.

Доводы апелляционной жалобы не могут изменить правовую судьбу обжалуемого решения, все эти доводы судом рассматривались, им дана надлежащая судебная оценка, что нашло обстоятельное, мотивированное отражение в судебном решении.

Во всяком случае, наличие правовых актов субъекта Российской Федерации и местного самоуправления, отсылка к которым содержится в оспариваемых прокурором нормах, само по себе не свидетельствует о законности оспариваемых положений.

Исходя из положений статьи 2.1 КоАП РФ материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не содержать общую отсылку к иным нормативным правовым актам.

Кроме того, анализ правил, за нарушение которых в оспариваемых нормах установлена административная ответственность, даёт убедительную основу для вывода о том, что эти правила по своей сути являются воспроизведением и компиляцией отдельных положений федерального законодательства, а потому такие акты не могут рассматриваться в качестве правовой основы для установления административной ответственности.

Иное толкование норм, подлежащих применению по настоящему делу, с неизбежностью порождает коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях, допускает применение органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением с нарушением компетенции указанных органа или должностного лица, позволяет дважды привлекать к административной ответственности за одно и то же административное правонарушение, снижая тем самым уровень правовых гарантий при привлечении к административной ответственности, предусмотренных статьями 1.4, 1.6, 1.7, частью 1 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

С учётом изложенного, руководствуясь статьями 199, 251–253, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**о п р е д е л и л а :**

решение Верховного Суда Республики Хакасия от 2 июля 2014 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Верховного Совета Республики Хакасия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи