

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра административного и финансового права

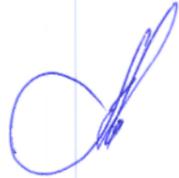
РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ
Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
/ С.В. Горovenko
Горovenko 2017г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ
БЛАГОУСТРОЙСТВА (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)
40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения



Квиндт
Павел
Викторович

Научный руководитель
канд. юрид. наук,
доцент



Костылев
Анатолий
Кронидович

Рецензент
Заместитель руководителя
управы Калининского Административного
округа Администрации города Тюмени



Савчук
Олег
Васильевич

Тюмень, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВИЛ ТРУДОУСТРОЙСТВА	7
1.1. Понятие административных правонарушений в области правил благоустройства	7
1.2. Виды административных правонарушений в области правил благоустройства	21
1.3. Состав административных правонарушений в области правил благоустройства	29
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ БЛАГОУСТРОЙСТВА В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ	53
2.1. Порядок выявления правонарушений нарушение в области правил благоустройства в Тюменской области	53
2.2. Возбуждение и рассмотрение дел о нарушениях в области правил благоустройства в Тюменской области	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	96
ПРИЛОЖЕНИЯ	104

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ)¹ относится к числу наиболее динамично изменяемых законодателем нормативных актов. Тем не менее, имеются требующие разрешения вопросы определенности системы правового регулирования, в том числе в части исполнения административных наказаний. Наличие проблем при назначении и исполнении административных наказаний отмечается в юридической литературе.

Актуальность связана с тем, что со времени принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях накопилось достаточно много противоречивого материала по данной теме, некоторые нормы трактуются с разных сторон, что дает возможность избежать административной ответственности.

Административное законодательство Российской Федерации, состоящее из Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации об 89 административных правонарушениях, предусматривает достаточно обширный перечень административных правонарушений, так или иначе связанных с объектами недвижимости. Законы субъектов Федерации, как правило, содержат нормы административной ответственности, связанные с нарушением или неисполнением требований правил землепользования и застройки муниципальных образований; нарушением требований в сфере благоустройства территории муниципальных образований, нарушением требований по использованию земельных участков; и др. Из общего числа таких правонарушений можно выделить одну категорию, представляющую наибольший интерес для настоящего исследования - нарушение требований

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 01.07.2017 № 150 - ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2017. № 27. Ст. 3947.

правил благоустройства территории муниципальных образований. Административная ответственность за нарушения правил благоустройства муниципальных образований находится вне предметов ведения Российской Федерации, следовательно, может быть установлена законами субъектов Федерации, осуществляющими собственное правовое регулирование в данной сфере.

Действующее законодательство относит правовое регулирование в сфере благоустройства территорий к вопросам местного значения, т.е. к компетенции органов местного самоуправления. Для регулирования этих отношений органы местной власти разрабатывают и утверждают правила благоустройства муниципальных образований, которые должны содержать ряд требований, предъявляемых к объектам благоустройства, включая объекты недвижимого имущества и земельные участки в границах муниципального образования.

Нормативные муниципальные правовые акты играют большую роль в сфере муниципальных правоотношений, в связи, с чем вопрос о критериях нормативности приобретает особую значимость. Проанализируем поставленный вопрос с точки зрения теории права.

В силу публичного характера осуществления власти органы местного самоуправления реализуют свои полномочия, предоставленные им действующим законодательством, через правовые акты.

Степень разработанности проблемы. Вопросы, связанные с благоустройством территорий муниципальных образований, получили развитие в законодательстве Российской Федерации в период 2011 года, когда на проблему, связанную с отсутствием, как самого благоустройства территорий муниципальных образований, так и на отсутствие четкой законодательной регламентации прав и обязанностей органов местного самоуправления в сфере благоустройства. Однако до настоящего времени на региональном уровне отсутствует единый подход в вопросах, связанных с установлением административной ответственности за правонарушения, связанные с нарушением требований правил благоустройства муниципальных образований.

Целью настоящей работы является анализ понятия и видов административных правонарушений в области правил благоустройства.

При исследовании темы настоящей работы поставлены следующие задачи:

- рассмотреть понятие административных правонарушений в области правил благоустройства;
- рассмотреть виды административных правонарушений в области правил благоустройства;
- проанализировать состав административных правонарушений в области правил благоустройства;
- рассмотреть порядок выявления правонарушений нарушение в области правил благоустройства в Тюменской области систему административных наказаний;
- проанализировать возбуждение и рассмотрение дел о нарушениях в области правил благоустройства в Тюменской области.

Объектом исследования являются общественные отношения, регулируемые нормами административного права, складывающиеся в связи с применением административной ответственности в области правил благоустройства.

Предметом исследования выступает законодательное регулирование административных наказаний за нарушения правил благоустройства по российскому законодательству; а также практика их назначения.

Теоретическая основа исследования состоит из трудов таких авторов как, Бельский К.С., Григорьев В.А., Дугенец А.С., Рашидов Е.Ф., Рыжов А.Б., Рыхлова Т.А., Соловей Ю.П., Соломаха Д.В., Сырых Е.В., Шергин А.П. и др.

Практическая значимость заключается в возможности использования результатов исследования в правоприменительной и законотворческой деятельности.

Правовую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, иные федеральные законы, а также судебная практика.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод, а также исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, социологический, статистический и другие частнонаучные методы исследования правовых явлений.

Теоретическую базу составляют труды ученых и специалистов советского периода, а также современные научные разработки в области исследования правовых основ административной ответственности: И.В. Тимошенко, Б.В. Россинский, Д.Н. Бахрах, Е.В. Виговский, М.Е. Виговская и др.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВИЛ БЛАГОУСТРОЙСТВА

1.1. Понятие административных правонарушений в области правил благоустройства

В административном законодательстве наибольшую степень правового регулирования имеют меры ответственности. В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ мерами административной ответственности выступают административные наказания, существенно отличающиеся по своим целям, основаниям, порядку применения от мер административного принуждения. Подобные различия позволяют презюмировать неравнозначность понятий «принуждение» и «ответственность» в отличие от иных отраслевых наук (уголовной, гражданской и др.), для которых характерна тождественность соответствующих видов государственного принуждения и юридической ответственности. Вместе с тем термин «административное наказание» не всегда использовался для определения мер административной ответственности. Так, в литературе дореволюционного периода в целях характеристики мер воздействия, применяемых в случае нарушения обязательных постановлений, которые были изданы в порядке охраны, налагаемых самой администрацией, употреблялось понятие «административное взыскание». Законодательство данный термин не использовало, а оперировало терминами «административное наказание» и «взыскание», что влекло смешение терминов¹.

По общему правилу российское законодательство не признавало за администрацией права наложения административных взысканий, а

¹ околлов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма, 2015. 320 с.

неисполнение «основанных на законе административных требований и постановлений» ее представителей влекло судебную ответственность согласно Уставу о наказаниях. Из указанного правила существовал ряд исключений, в соответствии с которыми правом налагать административные взыскания обладали: сельские старосты и волостные старшины; земский начальник; министр внутренних дел, губернатор, местный полицейский начальник; министр внутренних дел. В числе применяемых мер административного взыскания были штрафы, краткосрочные аресты; приостановление выпуска в свет издания не свыше трех месяцев, прекращение периодического издания на срок не более восьми месяцев.

Как справедливо отмечает профессор Ю.П. Соловей, анализ научной литературы по рассматриваемой теме приводит к выводу, что сама концепция административной ответственности до сих пор во многом остается неясной, а следовательно, не реализованной надлежащим образом в законодательстве¹. Эта точка зрения актуальна и сегодня. Относительно понятия административной ответственности в теории административного права существуют различные точки зрения². Важно подчеркнуть, что наиболее известна среди ученых-юристов концепция санкционной административной ответственности. Например, Д.Н. Бахрах отмечает: «...Под административной ответственностью следует понимать применение государственными органами и должностными лицами в условиях внеслужебного подчинения административных санкций за правонарушение».

«Административная ответственность» и «административные наказания» - разные правовые категории, хотя и тесно взаимосвязанные. Если административная ответственность - вид (форма) юридической ответственности граждан и должностных лиц за совершаемое административное правонарушение, то административная санкция - часть

¹ Соловей Ю.П. Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 27.02.2009). Омск: Омский юридический институт, 2009.

² Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. М., 2013. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. - Омск, 2008; Россинский Б. В. Административная ответственность. М., 2009.

нормы административного права, предусматривающая возможность государственного принуждения в случае её нарушения (несоблюдения). Следует отметить, что ответственность за виновное деяние может наступить только тогда, когда уполномоченные на то органы или должностные лица составляют предусмотренные действующим законодательством определенные акты правоприменения. И виновное лицо после принятия решения о применении к нему наказания за административное правонарушение, его обжалования и вступления в законную силу попадает в состояние наказуемости и может нести более строгое наказание в случае совершения проступка повторно. Следовательно, ответственность - понятие одного порядка с административной санкцией.

Важное значение имеет также разграничение понятий «административная ответственность» и «административное наказание». Как справедливо отмечает И.В. Максимов, категории «административная ответственность» и «административное наказание» имеют разные по времени и среде возникновения истоки¹. «Ответственность» - категория философско - религиозная по истокам возникновения и времени первоначального формирования, наполненная моральным содержанием, в отличие от «наказания» - юридической категории, возникшей в первобытном обществе и с развитием государственности, поставленной на правовую основу, прошедшей длительный путь от кровной мести до санкций, устанавливаемых и применяемых государственными органами.

Весьма убедительно выглядит мнение К.С. Бельского о том, что отождествление административной ответственности и административного наказания «лишает категорию ответственности смысла существования, обезличивает и выхолащивает это богатое и содержательное понятие»².

Понятие административного наказания - составная часть административной ответственности, её неотъемлемый элемент, конечный

¹ Административная ответственность: учебник. М., 2014.

² Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 2012. № 12. С. 16-18.

результат рассмотрения дела об административном правонарушении. Основанием ответственности в теории административного права считается административное правонарушение, т.е. нарушение установленной законодателем нормы права. Существование нормы, регулирующей общественные отношения, без её применения и реализации за виновное деяние ещё не порождает состояния ответственности.

Переход России к рыночным экономическим отношениям, появление новых правоотношений, отсутствие четкого разграничения федеральной и региональной законодательной компетенции в сфере административной ответственности и иные причины повлекли за собой необходимость разработки КоАП РФ. В Кодексе устранена многочисленность источников регулирования административной ответственности на федеральном уровне, закреплены единые принципы производства по делам об административных правонарушениях, установлен единый порядок производства. В КоАП РФ законодатель привел иной перечень мер административной ответственности, определив их как административные наказания, исключил из него исправительные работы и ввел новую меру - дисквалификация.

Замена законодателем термина «административное взыскание» на термин «административное наказание» отразила карательную сущность мер административной ответственности и устранила тавтологическую ситуацию с законодательной конструкцией «взыскание взыскивается»¹.

За недолгий период действия КоАП РФ перечень мер административного наказания подвергся изменениям. Так, в целях установления судебного порядка приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц законодателем добавлена новая мера административного наказания - административное приостановление деятельности. В связи с отсутствием

¹ Шергин А.П. Административно - деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2014. 302 с.; Максимов И.В. Административное принуждение в системе средств правовой политики // Правовая политика и жизнь. 2015. № 1. С. 34 - 41.

широкой практики применения из указанного перечня исключено возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения. В целях стимулирования организаторов публичных мероприятий к уважительному отношению и соблюдению законных интересов граждан, которые в связи с проведением массовых мероприятий испытывают ограничение конституционных прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и т.д., введены обязательные работы, заключающиеся в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ.

Единство административной ответственности и административного наказания проявляется, представляется, прежде всего, в том, что они устанавливаются, как правило, законом (только в исключительных случаях - подзаконными актами), выполняют задачи воспитания граждан в духе уважения к закону, предупреждения совершения новых административных правонарушений. Искусственный отрыв этих двух взаимосвязанных и взаимообусловленных понятий лишь создает трудности в разработке единой теоретической концепции административной ответственности. В теории административного права, как уже отмечалось, понятие административной ответственности трактуется неоднозначно. Несмотря на то, что в юридической литературе изучаемому вопросу уделялось достаточное внимание, проблема определения понятия административной ответственности, как представляется, не решена до настоящего времени.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении)¹ муниципальные правовые акты по вопросам местного значения принимаются населением

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 07.06.2017 № 107-ФЗ) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2017. № 24. Ст. 3476.

муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Применительно к местному самоуправлению действующим законодательством предусмотрено общее понятие «муниципальные правовые акты», причем разделение их на нормативные и ненормативные отсутствует. Поскольку на возникновение, изменение либо прекращение правоотношений влияет лишь действующий правовой акт, то большое значение в правоприменительной практике придается моменту вступления муниципального правового акта в силу. По этому поводу в ст. 47 Закона о местном самоуправлении говорится, что муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Учитывая положения законодательства, а также сложившуюся практику, можно выделить два способа вступления в силу муниципального правового акта – после официального опубликования (обнародования) и со дня подписания (именно такой способ чаще всего предусматривается уставами муниципальных образований). В то же время в сложившейся муниципальной правоприменительной практике имеет место устойчивая тенденция, в соответствии с которой момент вступления в силу муниципального правового акта используется как главный критерий определения его нормативности. Правовые акты, вступающие в силу после официального опубликования (обнародования), автоматически квалифицируются как нормативные, а вступающие в силу со дня подписания – как ненормативные. Указанная точка зрения представляется не совсем верной по следующим основаниям. Нормативный правовой акт – это правотворческий государственный документ,

содержание которого составляют нормы права. В свою очередь, норма права представляет собой общеобязательное, социально определенное, представительско-обязывающее системное правило поведения, установленное либо санкционированное государством, обеспеченное его силой, закрепляющее права и обязанности участников общественных отношений и являющееся критерием оценки поведения как правомерного либо неправомерного.

На основании вышеизложенного можно сказать, что порядок вступления в силу не следует считать признаком нормативности правового акта. Поэтому порядок опубликования как главный критерий нормативности, без учета других признаков нормативного правового акта, будет идти вразрез с теорией права.

При выяснении, является ли такой муниципальный правовой акт, как Правила благоустройства муниципального образования нормативным, необходимо руководствоваться общими правилами о нормативных правовых актах. В противном случае это порождает определенные коллизии, которые не всегда просто разрешить на практике. Например, муниципальные локальные нормативные акты обладают всеми признаками нормативности, что уже видно из их названия, которое имеет легальное закрепление. Но привязывать момент вступления таких актов в силу к опубликованию (обнародованию) не всегда является целесообразным, а тем более – необходимым. То же самое касается нормативных муниципальных правовых актов, регулирующих процессы создания и функционирования подведомственных организаций.

И наоборот, имеют место такие муниципальные правовые акты, которые однозначно не являются нормативными, но в силу того, что они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат обязательному официальному опубликованию (обнародованию), прежде всего с целью довести необходимую информацию до населения. Они имеют большое социальное значение и в силу этого подлежат обязательному официальному опубликованию с информационной целью. Следует отметить, что в деятельности муниципалитетов подобные нормативные акты составляют

большинство. В то же время по причине индивидуального характера их нельзя отнести к нормативным.

На практике отнесение того или иного муниципального правового акта к нормативному имеет большое значение. Нормативные муниципальные правовые акты вносятся в соответствующие реестры и регистры, их проекты направляются на необходимые проверки и экспертизы, как правило, для них предусматривается особый порядок разработки, согласования и принятия. Возможно в силу данных обстоятельств, муниципальные нормативные правовые акты сложнее разрабатывать и внедрять в практику жизнедеятельности тех или иных поселений, как требующих дополнительных ресурсов, так недостающих в муниципальных бюджетах.

Правила благоустройства, как муниципальный правовой акт, в своем содержании будут затрагивать права, свободы и обязанности человека и гражданина неограниченное число раз, а также будут распространяться на всю территорию муниципального образования. С целью недопущения нарушения прав и свобод человека и гражданина, муниципальный акт пройдет соответствующие проверки, начиная с общественной на публичных слушаниях, заканчивая правовой и антикоррупционной. После чего, Правила благоустройства ждет подписание и опубликование (обнародование). По всем вышеизложенным признакам, по своему содержанию и значению они являются нормативным муниципальным правовым актом.

Муниципальное законодательство не является статичным, оно развивается, о чем говорят поправки к Закону о местном самоуправлении, которых было несколько десятков к настоящему времени. Не все поправки находят понимание и одобрение на муниципальном уровне. Так мэры сибирских и дальневосточных городов подписали обращение в Госдуму и Совет Федерации, в котором выступили против поправок в Федеральный Закон о местном самоуправлении, касающихся временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления поселений и городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ соответствующими

субъектами федерации. Речь идет о таких функциях, как организация энерго-, тепло- и водоснабжения, вывоз и утилизация бытовых отходов, строительство и содержание автодорог и мостов, транспортные услуги, установление правил землепользования и застройки и контроль за использованием земель. Парламентарии предлагают определять законом процедуру и условия, при которых область, край смогут забирать у муниципалитетов полномочия. Смысл поправок сводится к идее, что в тех случаях, когда мэрия не будет справляться с возложенными на нее обязанностями, у губернатора появятся основания отправить мэра в отставку и поднять вопрос о новом назначении. Оппоненты данных поправок в качестве аргумента приводят смысл принятия Закона о местном самоуправлении, а именно – разграничение полномочий и тем самым усиление ответственности всех уровней власти за их реализацию.

Тем самым, наделив Правила благоустройства муниципального образования силой нормативного документа, мы повышаем их правовую силу, устраняем необходимость использования регионального или федерального законодательства для решения части вопросов, касающихся муниципального хозяйства или даже финансов.

В то же время в правовом регулировании в сфере благоустройства территорий довольно обширный объем занимают акты регионального уровня. Связано это с перераспределением полномочий органов власти различных уровней, когда вопросы финансирования общественных работ, в том числе и по благоустройству территорий, в силу положений Федерального закона от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» были переданы с местного на региональный уровень.

В качестве примера можно привести Законы Московской области № 191/2014-ОЗ «О благоустройстве в Московской области» (далее - Закон №

191/2014-ОЗ)¹ и № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» (далее - Закон № 106/2014-ОЗ)². На основании этих региональных законодательных актов Министерством жилищно-коммунального хозяйства Московской области разработаны и утверждены Правила благоустройства территории для муниципальных образований Московской области.

В целом в научной литературе и правоприменительной практике компетенция регионального законодателя по вопросам правового регулирования в сфере благоустройства территорий не вызывала никаких вопросов. Прокуратура периодически проводила проверки и выносила представления о нарушении областных законов о благоустройстве территорий³. Так, в феврале - марте 2017 года при проведении прокурорских проверок были выявлены нарушения Закона № 191/2014-ОЗ в части очистки от снега и льда кровель зданий в 24 дошкольных и 17 общеобразовательных организациях Клинского, Сергиево-Посадского, Мытищинского, Орехово-Зуевского муниципальных районов, городских округов Дубна и Лыткарино, на что были внесены акты прокурорского реагирования⁴.

О публичной обязанности региональных властей в сфере регулирования благоустройства территорий говорит Д.В. Соломаха⁵. А.Б. Рыжов подробно комментирует Закон Нижегородской области от 10.09.2010 № 144-З «Об обеспечении чистоты и порядка на территории Нижегородской области» (далее

¹ Закон Московской области № 191/2014-ОЗ «О благоустройстве в Московской области» (принят Постановлением Московской областной Думы от 18.12.2014 № 17/110-П). URL: <http://docs.cntd.ru/document/537967827> (дата обращения: 19.07.2017).

² Закон Московской области № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» (принят Постановлением Московской областной Думы от 10.07.2014 № 33/96-П). URL: <http://docs.cntd.ru/document/537959090> (дата обращения: 19.07.2017).

³ Наумова Ю.И., Ибрагимов М.Г. Благоустройство населенных пунктов как объект надзора // Законность. 2014. № 9. С. 37.

⁴ Прокуратура Московской области приняла меры по предупреждению травматизма учащихся образовательных организаций. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-1071650/> (дата обращения: 19.07.2017).

⁵ Соломаха Д.В. Благоустройство территории - обязанность и добрая воля органов публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 37 - 40.

- Закон № 144-З)¹. Причем некоторые авторы справедливо отмечают, что у субъектов Российской Федерации нет ни собственных, ни делегированных полномочий, связанных с организацией благоустройства или контроля в данной сфере. Осуществляя контроль в сфере благоустройства, субъекты Российской Федерации вторгаются в сферу компетенции муниципалитетов².

В связи с этим вызывает интерес Определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 17.12.2015 № АПЛ15-557³, которым было отменено решение ВС РФ от 22.09.2015 № АКПИ15-795 и признаны недействующими Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований (утв. Приказом Министерства регионального развития РФ от 27.12.2011 № 613; далее - Методические рекомендации).

Предыстория этих решений заключалась в обжаловании гражданином П. Методических рекомендаций как нарушающих его права как жителя муниципального образования принимать самостоятельно или через представителей органов местного самоуправления решения по вопросам местного значения, к которым, как было отмечено выше, относятся и вопросы благоустройства. Решением ВС РФ от 22.09.2015 в удовлетворении административного искового заявления было отказано, поскольку, как посчитал Суд, Методические рекомендации не содержат предписаний нормативного характера, а носят сугубо рекомендательный, т.е. ненормативный, характер.

Апелляционная инстанция, не согласившись с данными выводами, указала, что, несмотря на название и то, что формально Методические рекомендации не являются нормативным правовым актом, отдельные их положения фактически обладают нормативными свойствами, т.е. содержат

¹ Рыжов А.Б. О Законе Нижегородской области «Об обеспечении чистоты и порядка на территории Нижегородской области» // Административное право. 2011. № 3. С. 65 - 75.

² Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун, А.В. Чаплинский, А.В. Кнутов и др. М.: Высшая школа экономики, 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.12.2015 № АПЛ15-557 «Об отмене решения Верховного Суда РФ от 22.09.2015 № АКПИ15-795 и принятии нового решения о признании недействующими Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утв. Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 613» // СПС «КонсультантПлюс».

нормативные предписания, затрагивающие права и свободы граждан и организаций. ВС РФ подчеркнул, что пункты 8.2.1 - 8.2.3, 8.2.9, 8.2.22, 8.2.25, 8.5.2.6, 8.6.9, 8.6.12, 8.6.16, 8.7.5, 8.8.3, 8.9.1 Методических рекомендаций предписывают органам местного самоуправления при разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований устанавливать в них определенные нормы. В частности, есть предписания следующего содержания: физических и юридических лиц следует обязывать в соответствии с действующим законодательством обеспечивать очистку и уборку территорий (п. 8.2.1); промышленные организации - обязывать создавать защитные зеленые полосы, ограждать жилые кварталы от производственных сооружений, благоустраивать и содержать в исправности и чистоте выезды из организации и строек на магистрали улицы (п. 8.2.2); лиц, разместивших отходы производства и потребления в несанкционированных местах, - обязывать за свой счет производить уборку и очистку данной территории, а при необходимости - рекультивацию земельного участка (п. 8.2.3); выдачу разрешения на снос деревьев и кустарников «следует производить после оплаты восстановительной стоимости» (п. 8.6.9); снос деревьев, (кроме ценных пород) и кустарников в зоне индивидуальной застройки «следует осуществлять собственникам земельных участков самостоятельно за счет собственных средств» (п. 8.6.16); строительство, эксплуатацию, текущий и капитальный ремонт сетей наружного освещения улиц «следует осуществлять специализированным организациям по договорам с администрацией муниципального образования» (п. 8.8.3); работы, связанные с разрытием грунта или вскрытием дорожных покрытий, «следует производить только при наличии письменного разрешения (ордера на проведение земляных работ), выданного администрацией муниципального образования» (п. 8.9.1).

Если проанализировать Закон № 191/2014-ОЗ, то можно отметить следующее. В ст. 45, посвященной вопросам эксплуатации детских и прочих площадок, нормативно закреплена обязанность лиц, эксплуатирующих площадки, проводить их регулярные осмотры и представлять отчеты об

осмотрах в административно-технический надзор г. Москвы. В ст. 46 Закона № 191/2014-ОЗ определена обязанность владельца парковок обеспечивать чистоту на территории на расстоянии 5 м от ограждений (заборов) парковки. Согласно ст. 51 Закона № 191/2014-ОЗ «юридические лица (индивидуальные предприниматели) и физические лица обязаны обеспечивать содержание зеленых насаждений». Пункт 8 ст. 52 содержит ряд запретов при эксплуатации внутриквартальных и домовых сетей, ст. 54 гласит: «Собственники домовладений обязаны...» и т.д. Но главное, что ст. 70 Закона № 191/2014-ОЗ предусматривает ответственность за нарушение этих и других предписаний в соответствии с Законом № 106/2014-ОЗ и другими нормативными правовыми актами Московской области.

Закон № 144-З также содержит подобные предписания: ст. 8 обязывает субъектов поддерживать чистоту на своих территориях, ст. 9 запрещает устанавливать бытовые контейнеры для мусора на проезжей части, тротуарах, пешеходных дорожках, газонах и в проходных арках домов; во многих статьях используются такие термины, как «обязаны», «запрещается», «должны», а в ст. 25 устанавливается ответственность за нарушение указанных предписаний.

Закон Санкт-Петербурга № 891-180 «О благоустройстве в Санкт-Петербурге»¹ по содержанию немногим отличается от вышеперечисленных: ст. 7 «Состав правил благоустройства территории Санкт-Петербурга» определяет, что Правила благоустройства территории Санкт-Петербурга включают: перечень мероприятий по проектированию благоустройства и требования к осуществлению данных мероприятий, виды проектов благоустройства, требования к проектам благоустройства, порядок согласования проектов благоустройства с уполномоченными Правительством Санкт-Петербурга исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, порядок приемки работ по размещению элементов благоустройства (п. 1 ч. 1);

¹ Закон Санкт-Петербурга № 891-180 «О благоустройстве в Санкт-Петербурге» (принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 23.12.2015). URL: <http://docs.cntd.ru/document/537986144> (дата обращения: 19.07.2017).

перечень мероприятий по размещению элементов благоустройства и требования к осуществлению данных мероприятий (п. 2 ч. 1) и т.д.

Выше изложенное позволяет утверждать о нормативном характере регулирования вопросов благоустройства региональными законодательными актами. С учетом правовой позиции ВС РФ, зафиксированной в Определении от 17.12.2015, указанные законодательные акты Московской и Нижегородской областей, а также г. Санкт-Петербурга должны быть признаны незаконными и не подлежащими применению в силу их противоречия ст. 130 Конституции РФ и ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении).

Совсем другой подход к правовому регулированию в сфере благоустройства территорий содержится в Законе Калужской области от 28.06.2010 № 38-ОЗ «О благоустройстве территорий городских и сельских поселений Калужской области»¹. В частности, в статьях 4 и 5 данного Закона используется формулировка «могут» в отношении правомочий граждан и организаций в вопросах благоустройства. Статья 7 данного Закона рекомендует органам местного самоуправления муниципальных образований Калужской области при разработке собственных правил благоустройства использовать примерные правила благоустройства территорий городских и сельских поселений Калужской области и расположенных на них объектов, утвержденные данным Законом.

Представляется, такой подход регионального законодателя является наиболее оправданным и соответствующим нормам Конституции РФ и Закона о местном самоуправлении.

В связи с изложенным необходимо провести полномасштабную ревизию всех региональных законодательных актов, касающихся вопросов

¹ Закон Калужской области от 28.06.2010 № 38-ОЗ «О благоустройстве территорий городских и сельских поселений Калужской области» (принят Законодательным собранием 19.07.2017). URL: <http://docs.cntd.ru/document/972216616>.

благоустройства территорий, и в случае установления фактов содержания в них нормативных предписаний, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, признать такие региональные нормативные акты не подлежащими применению.

1.2. Виды административных правонарушений в области правил благоустройства

Правоприменительная практика в сфере административного надзора за соблюдением правил благоустройства на территории муниципальных образований на данный момент продолжает выявлять наличие ряда проблем в данной области, до сих пор не устраненных законодателем.

Решением Омского городского совета от 25.07.2007 № 45 были утверждены Правила благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории г. Омска (далее – Правила благоустройства)¹. КоАП Омской области² главой 5 предусматривает установление административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, а именно невыполнение предписаний Правил.

В соответствии со статьей 2 указанных Правил юридические и физические лица:

- 1) обязаны соблюдать чистоту и порядок на всей территории города Омска, в том числе на прилегающих и закрепленных территориях;
- 2) обеспечивают содержание и уборку прилегающей и (или) закрепленной территории самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными организациями.

Анализ судебной практики³ показал, что суды бывают неоднозначны в

¹ О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска: решение Омского гор. Совета от 25.07.2007 № 45 // СПС «Консультант Плюс».

² Закон Омской области от 24.07.2006 № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях» // Омский вестник. 2006. № 54.

³ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2015 № 08АП-13313/2015 по делу №А46-10509/2015. // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда

плане выбора в отдельных категориях составов субъекта, привлекаемого к административной ответственности за нарушение правил благоустройства.

Так, как явствует из принимаемых судами решений, существуют следующие позиции относительно лиц, которые должны быть ответственны за правонарушения в рамках обязанности по содержанию общего имущества многоквартирного дома и уборки прилегающей территории:

1) во всех случаях ответственность лежит только на собственниках или иных владельцах помещений;

2) хозяйствующие субъекты несут ответственность в части уборки прилегающей территории (даже в случаях, если она входит в состав придомовой территории, принадлежащей жильцам многоквартирного дома на праве долевой собственности, а также, если жильцами был заключен договор с компанией об оказании услуг и (или) выполнении работ по содержанию и ремонту общего имущества);

3) ответственность несет только компания, с которой владельцы помещений заключают договор оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту имущества (в части обязанностей, выполнение которых компанией было оговорено в договоре с владельцами).

Вышеуказанные тезисы можно проиллюстрировать примерами из судебной практики.

Административной комиссией Кировского административного округа города Омска в отношении ООО «ОША» (далее - Общество) был составлен протокол на основании ст. 32 КоАП Омской области по факту неосуществления уборки прилегающей территории нежилого здания - зафиксировано наличие

от 02.02.2016 № 08АП-13802/2015 по делу №А46-6613/2015 // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2015 № 08АП-9266/2015 по делу № А46-5694/2015 // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 № 08АП-9817/2014 по делу № А46-3666/2014 // СПС «Консультант Плюс»; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2016 № 50-АПГ16-1 «Об оставлении без изменения решения Омского областного суда от 06.11.2015, которым отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими абз. 2 ч. 1 ст. 38, ст. 161 решения Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» // СПС «Консультант Плюс»; Определение Верховного Суда РФ от 09.11.2015 № 239-ПЭЖ15 по делу № А09-10816/2013 // СПС «Консультант Плюс»; Определение Новгородского областного суда от 12.11.2015 по делу № 03а-80/2015 // СПС «Консультант Плюс»; Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2015 по делу № 310-КГ14-4599, А09-10816/2013 // СПС «Консультант Плюс».

мусора, территория не очищена от снега и наледи до усовершенствованного покрытия, что было квалифицировано как нарушение статьи 23 Правил благоустройства¹. На основании протокола было принято постановление об административном правонарушении и Обществу назначено административное наказание в виде штрафа в размере 10 000 руб.

Данное постановление было обжаловано Обществом в Арбитражный суд Омской области, решением которого в удовлетворении заявленных требований было отказано в полном объеме. Далее Общество обратилось с апелляционной жалобой в Восьмой арбитражный апелляционный суд.

Заявитель обосновывал требования об отмене постановления тем, что обязанность по уборке прилегающей территории лежит не на Обществе, а на арендаторе объекта – ООО «ЛЮС».

Апелляционным судом решение суда первой инстанции было оставлено без изменения, апелляционная жалоба - без удовлетворения².

Доводы суда заключались в следующем. Несмотря на то, что здание было передано по договору аренды ООО «ЛЮС», этот факт не освобождает заявителя от исполнения установленной законом обязанности по уборке прилегающей к зданию территории от мусора и снега, так как собственником объекта, а следовательно, и надлежащим субъектом правонарушения является Общество.

Данный пример разрешения судом спора о надлежащем субъекте относится к первой категории позиций, выделенных нами ранее.

Иллюстрацией второй позиции может служить следующее судебное решение.

В Восьмой арбитражный апелляционный суд поступила жалоба БУЗ ОО «Центр Восстановительной медицины и реабилитации Омской области» (далее - Учреждение), в которой апеллиант просит удовлетворить требования, в

¹ О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска: решение Омского гор. Совета от 25.07.2007 № 45 // СПС «Консультант Плюс».

² Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2015 № 08АП-13313/2015 по делу № А46-10509/2015. // СПС «Консультант Плюс».

которых ему было отказано судом первой инстанции, а именно отменить принятое в отношении него постановление об административном правонарушении и принять новое решение.

Из материалов дела следует, что главным специалистом административно - технического отдела администрации Советского административного округа города Омска выявлено нарушение Учреждением статей 2, 4, 23, 90 Правил благоустройства - прилегающая территория к помещению филиала Учреждения, расположенному на первом этаже жилого многоквартирного дома, не очищена от уплотненного снега и наледи до усовершенствованного покрытия, в связи с чем был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 32 КоАП Омской области и принято постановление, в соответствии с которым на Учреждение был наложен штраф в размере 10000 руб.

Заявитель в апелляционной жалобе ссылается на то, что не является лицом, ответственным за уборку территории, прилегающей к зданию многоквартирного жилого дома, первый этаж которого занимает Учреждение, обосновывая это тем, что жильцами многоквартирного дома был заключен договор оказания услуг и выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества с ООО «ЖКХ-Сервис».

Однако постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда решение, принятое в первой инстанции, оставлено без изменения, а жалоба Учреждения - без удовлетворения¹.

Суд пришел к выводу о том, что ООО «ЖКХ - Сервис» не будет являться лицом, ответственным за уборку территории, так как наличие договоров оказания услуг не влияет на публичную обязанность лица, на обслуживании у которого находится соответствующая территория, соблюдать правила благоустройства и обеспечения порядка, установленные на территории соответствующего муниципального образования.

¹ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2016 № 08АП-13802/2015 по делу № А46-6613/2015 // СПС «Консультант Плюс».

Как следует из постановления суда, договор оказания услуг регулирует только гражданско-правовые обязанности сторон и не может изменять, перераспределять или ограничивать публичные обязанности сторон по обеспечению исполнения правил благоустройства, вытекающие из норм законодательства, или освободить от несения ответственности перед государством за нарушение соответствующих правил.

Таким образом, несмотря на то, что в данном случае собственниками спорной территории являются жильцы многоквартирного дома, правоприменитель исходит из того, что обязанность по уборке прилегающей территории лежит не на них или уполномоченной ими организации - ООО «ЖКХ», а именно на хозяйствующем субъекте, что, на наш взгляд, явно вступает в противоречие с первой позицией, где несмотря на заключенный договор аренды в отношении спорного объекта к ответственности привлекался именно собственник.

Абсолютно противоположное мнение относительно ответственности в случае наличия заключенного с компанией договора оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества было высказано тем же Восьмым арбитражным апелляционным судом при рассмотрении другого дела.

Предметом разбирательства в данном споре выступила обязанность ООО «Коммунсервис» (далее - Общество), являющегося организацией, отвечающей за содержание общего имущества в многоквартирном доме, по удалению ледяных образований с крыши многоквартирного жилого дома.

По факту нарушения требований пункта 1 статьи 38 Правил благоустройства в отношении Общества был составлен протокол и вынесено постановление об административном правонарушении, предусмотренном статьей 32 КоАП Омской области, в соответствии с которым Обществу было назначено наказание в виде штрафа в размере 15 000 руб.

Постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда¹ решение суда первой инстанции, в соответствии с которым в действиях Общества был установлен состав административного правонарушения (не выполнило обязанность по удалению ледяных образований с крыши многоквартирного жилого дома) было признано законным, а апелляционная жалоба Общества оставлена без удовлетворения.

В частности, суд основывался на в том, что поскольку Общество является организацией, на которую возложена обязанность по содержанию общего имущества жильцов в многоквартирном доме, то является и лицом, на которое должна быть возложена административная ответственность. Однако такая ответственность ограничивается рамками зафиксированного и приложенного к договору, заключаемому с собственниками жилых помещений, перечня работ и услуг, обязанность по выполнению которых возлагается на организацию².

Таким образом, подтверждается наличие третьей позиции правоприменителя.

Очевидно явное несоответствие данных выводов рассмотренному ранее решению³, где привлекалась не организация, отвечающая за содержание общего имущества, а владелец помещения.

При этом непонятно, почему суд в одном случае заявляет, что наличие договоров оказания услуг «не влияет на публичную обязанность лица, на обслуживании у которого находится соответствующая территория, соблюдать правила благоустройства и обеспечения порядка, установленные на территории соответствующего муниципального образования», а также «не может изменять, перераспределять или ограничивать публичные обязанности сторон по обеспечению исполнения правил благоустройства или освобождать от несения ответственности перед государством за нарушение

¹ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 21.10.2015 № 08АП-9266/2015 по делу № А46-5694/2015 // СПС «Консультант Плюс».

² Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 № 08АП-9817/2014 по делу № А46-3666/2014 // СПС «Консультант Плюс».

³ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2016 № 08АП-13802/2015 по делу № А46-6613/2015 // СПС «Консультант Плюс».

соответствующих правил», а в другом - в качестве субъекта привлекает к ответственности как раз таки организацию, осуществляющую обязанность по содержанию имущества на основании договора об оказании услуг.

В правоприменительной практике в рамках исследуемого вопроса существует и другой проблемный аспект, затрагивающий принцип равенства хозяйствующих субъектов, а также принцип правовой определенности.

Так, в некоторых муниципальных образованиях из Правил благоустройства исключены нормы об обязанности содержания хозяйствующими субъектами прилегающей территории¹.

Кроме того, возложение такой обязанности в отдельных случаях признается не соответствующим законодательству, поскольку устанавливают для собственников, владельцев, пользователей земельных участков дополнительное бремя по содержанию имущества, не принадлежащего им на праве собственности или ином праве, что, по мнению судов, не относится к компетенции органов местного самоуправления, а может устанавливаться только федеральным законом или договором.

Между тем, полагаем, более справедливой и обоснованной является позиция, изложенная в апелляционном определении Верховного Суда РФ от 02.03.2016².

В указанном случае суд не поддержал требования хозяйствующего субъекта о признании недействующими отдельных положений Правил благоустройства и возложении бремени несения расходов по содержанию общего имущества только на собственников помещений в многоквартирном жилом доме. Заявитель мотивировал указанные требования тем, что возложение указанного бремени на хозяйствующих субъектов нарушает права

¹ Определение Верховного Суда РФ от 09.11.2015 № 239-ПЭК15 по делу № А09-10816/2013 // СПС «Консультант Плюс»; Определение Новгородского областного суда от 12.11.2015 по делу № 03а-80/2015 // СПС «Консультант Плюс»; Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2015 по делу N 310-КГ14-4599, А09-10816/2013 // СПС «Консультант Плюс».

² Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 02.03.2016 № 50-АПГ16-1 «Об оставлении без изменения решения Омского областного суда от 06.11.2015, которым отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими абз. 2 ч. 1 ст. 38, ст. 161 решения Омского городского Совета от 25.07.2007 № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» // СПС «Консультант Плюс».

арендаторов и приводит к необоснованному увеличению расходов на содержание чужого имущества.

Верховный Суд РФ оставил апелляционную жалобу без удовлетворения. Основным аргументом стало то обстоятельство, что требования, предъявляемые Правилами благоустройства к хозяйствующим субъектам, имущественными отношениями в смысле гражданского законодательства не являются, поскольку носят публичный характер. Кроме того, такие требования сами по себе не отменяют и не изменяют равенства участников гражданско-правовых отношений, свободы договора, а также не определяют по-иному, чем это предусмотрено статьей 210 ГК РФ, расходы на содержание принадлежащего собственнику имущества.

Исходя из этого, нет оснований считать оспариваемые положения Правил благоустройства противоречащими федеральному законодательству.

Совершенно справедливо Верховным Судом в том же апелляционном определении обозначено, что установление правил благоустройства территории городского округа, в том числе требований по содержанию зданий, сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечня работ по благоустройству и периодичности их выполнения, порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий - прерогатива органов местного самоуправления (п. 25 ч. 1 ст.16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»).

Данное положение опровергает выводы других судов¹ о том, что органы местного самоуправления превысили свою компетенцию и неправомерно возложили дополнительное бремя по содержанию имущества на субъекты, не являющиеся собственниками такого имущества.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 09.11.2015 № 239-ПЭК15 по делу № А09-10816/2013 // СПС «Консультант Плюс»; Определение Новгородского областного суда от 12.11.2015 по делу № 03а-80/2015 // СПС «Консультант Плюс»; Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2015 по делу N 310-КГ14-4599, А09-10816/2013 // СПС «Консультант Плюс».

Таким образом, закрепление указанной правовой позиции¹ при правоприменении является необходимым в целях недопущения возникновения неравного положения субъектов в разных муниципальных образованиях.

Так, на сегодняшний момент на территории г. Омска в соответствии со ст. 98 Правил благоустройства на хозяйствующих субъектах возлагается обязанность по уборке десятиметровой территории, прилегающей к границам занимаемых ими зданий. Между тем, к примеру, на территории Великого Новгорода аналогичные положения были исключены из Правил благоустройства и признаны не соответствующими законодательству².

Перечисленные обстоятельства свидетельствуют о необходимости совершенствования практики установления административной ответственности в целях обеспечения ее законности и единообразия.

Выходом из сложившейся ситуации может стать четкое и однозначное разъяснение Пленумом Верховного Суда РФ того, в каких случаях и какой субъект будет нести ответственность за правонарушения в сфере содержания прилегающей территории и общей собственности жильцов многоквартирного дома.

1.3. Состав административных правонарушений в области правил благоустройства

Состав административного правонарушения - это совокупность установленных законодательством объективных и субъективных признаков, характеризующих действие (бездействие) как административное правонарушение. Для него характерна ограниченность и полнота.

¹ Рашидов Е.Ф., Чулков Ю.П. Проблема установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях // Вестник Омской юридической академии. 2015. №1 (26).

² Определение Новгородского областного суда от 12.11.2015 по делу № 03а-80/2015 // СПС «Консультант Плюс».

Ограниченность состоит в том, что отсутствие хотя бы одного из элементов означает отсутствие состава в целом. Так, в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения. Состав - полная, закрытая система, поэтому какие-либо иные не установленные законом признаки и элементы не могут быть в него включены.

В юридическом составе любого административного правонарушения содержатся 4 элемента: объект; объективная сторона; субъект; субъективная сторона.

Если объектом правонарушения выступают конкретные нормы, предписания, законные требования, запреты, то объективной стороной - внешнее проявление противоправного поведения: действие, бездействие. Наличие объективной стороны законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера совершения деяния, наступивших вредных последствий, его систематичности, повторности, злостности.

Если субъектом административного правонарушения выступает лицо, виновное в его совершении, то субъективная сторона определяет форму вины такого лица (умысел, неосторожность).

Итак, для определения особенностей субъектного состава административного правонарушения необходимо прежде всего установить категории лиц, привлекаемых к административной ответственности и установленных КоАП РФ.

Системный анализ требований КоАП РФ позволяет выделять следующие категории субъектов административного правонарушения:

- 1) физические лица:
 - а) граждане;
 - б) должностные лица;

в) лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели);

2) юридические лица.

В настоящее время всё большую актуальность приобретает понятие соучастия в совершении административного правонарушения. Отсутствие законодательного закрепления данного института в Административном праве обсуждается уже долгое время, этот вопрос поднимал ещё В.А. Печеницын в 1998 году. Так же понятие административная ответственность сформулировано без учета таких понятий как «соучастие в правонарушении» и «ответственность за соучастие в правонарушении» в связи с этим это вызывает ещё большую необходимость в решении данной проблемы.

Любое деяние, которое противоречит действующему законодательству, совершается либо одним лицом, либо группой лиц. Ответственность за совершение данных действий закрепляется как в Административном так и Уголовном кодексах, но ответственность за соучастие в совершении противоправного деяния двумя и более субъектами в административном праве отсутствует¹. Хотя законодательство об административных правонарушениях имеет все основания утверждать, что некоторые деликты могут совершаться соучастниками. В силу этого, является необходимым ввести в КоАП РФ нормы, которые регламентировали бы основания и пределы ответственности за соучастие в совершении административного правонарушения, а так же ввести понятие соучастия и его виды.

Как правило наказание находится в прямой зависимости от степени общественной опасности, следовательно наказание за административное правонарушение, которое совершается в соучастии должно быть строгим в отличии от размера наказания, которое предполагается за совершение данного деяния. В силу отсутствия института соучастия в Административном праве ответственности не подлежат лица, которые являлись непосредственными участниками правонарушения, но фактически в нем не участвовали. Именно

¹ Григорьев В.А. Соучастие в уголовном праве РФ: Учебное пособие. 2013. С. 16 - 17.

это обстоятельство, является ограничением для эффективного предотвращения Административных правонарушений.

Для подтверждения необходимости введения института соучастия в КоАП РФ возможно использовать два метода: теоретическое обоснование и практическое обоснование.

1. Теоретическое обоснование. Административное правонарушение отличается от уголовного преступления степенью общественной опасности совершенных противоправных деяний., следовательно наказание предусмотренное за них меньшей тяжести, поэтому производство по данным делам проходит в жатые сроки и по упрощенному варианту, и тем самым под ответственность попадают только те лица, которые фактически участвовали в совершении административного правонарушения.

2. Практическое обоснование. В Административном законодательстве применяются наказания сопоставимые с уголовными, поэтому заимствование института соучастия обусловлена сближение двух этих институтов права. В научной литературе встречаются такие ситуации совершения несколькими соучастниками нарушения законодательства о банках и банковской деятельности¹.

Верховный суд Российской Федерации, поднимая вопрос о малозначительности административного правонарушения, полагал, что допускается привлечение к административной ответственности каждого участника правонарушения².

В связи со всем вышесказанным мы предлагаем таким путем решить назревшую проблему, которая долгое время не может найти своего разрешения:

1. Ввести в Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях в главу «Административное правонарушение и

¹ Корчагин А.Г., Сонин В.В. Современные проблемы ответственности в банковской сфере России // Право и политика. 2016. №1. С.235.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 19.12.2013 № 40) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. № 6; 2014. № 2.

Административная ответственность» две статьи: соучастие в правонарушении и ответственность за соучастие в правонарушении.

2. А так же закрепить понятие соучастия и его виды в совершении правонарушении. Исходя из этого, мы предлагаем взять за основу Уголовный кодекс РФ и на основе данных главы «Соучастие в преступлении» выделить следующее понятие: Соучастие – это умышленное совместное участие двух и более субъектов Административного права в 218 совершении правонарушения. Виды соучастников правонарушения: подстрекатель, организатор, пособник и исполнитель.

Введение в КоАП РФ понятия соучастия и правил о рассмотрении дела в отношении соучастников, позволит исключить многие противоречия, то есть это позволит более детально выяснить все обстоятельства совершения правонарушения, выявить участников, изучить мотивы и цели совершения противоправного деяния, а так же определить роль каждого из участника группы.

Административное законодательство Российской Федерации, состоящее из Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривает достаточно обширный перечень административных правонарушений, так или иначе связанных с объектами недвижимости.

Законы субъектов Федерации, как правило, содержат нормы административной ответственности, связанные с нарушением или неисполнением требований правил землепользования и застройки муниципальных образований, нарушением требований в сфере благоустройства территории муниципальных образований, нарушением требований по использованию земельных участков и др.

Из общего числа таких правонарушений можно выделить одну категорию, представляющую наибольший интерес для настоящего

исследования, - нарушение требований правил благоустройства территории муниципальных образований.

Административная ответственность за нарушения правил благоустройства муниципальных образований находится вне предметов ведения Российской Федерации, следовательно, может быть установлена законами субъектов Федерации, осуществляющими собственное правовое регулирование в данной сфере.

Вопросы, связанные с благоустройством территорий муниципальных образований, получили развитие в законодательстве Российской Федерации в период 2011 г., когда на проблему, связанную как с отсутствием самого благоустройства территорий муниципальных образований, так и с отсутствием четкой законодательной регламентации прав и обязанностей органов местного самоуправления в сфере благоустройства, обратил внимание премьер-министр Правительства Российской Федерации В.В. Путин.

Однако до настоящего времени на региональном уровне отсутствует единый подход в вопросах, связанных с установлением административной ответственности за правонарушения, связанные с нарушением требований правил благоустройства.

Дорожное и дорожно-тропиночное покрытие различных зон города является обязательным объектом и элементом благоустройства города. Проектирование и эксплуатация элементов благоустройства обеспечивают требования охраны здоровья человека, исторической и природной среды, создают технические возможности беспрепятственного передвижения маломобильных групп населения по территории, создают культурно-эстетический фон той или иной зоны и территории города. Требования охраны здоровья человека включают: противопожарные, санитарно-гигиенические, конструктивные, технологические, планировочные требования, предотвращающие получение заболеваний и травм. Благоустройство территории представляет собой комплекс мероприятий по инженерной подготовке и обеспечению безопасности, озеленению, устройству покрытий,

освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства¹.

К элементам благоустройства территории относятся: декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, растительные компоненты, различные виды оборудования и оформления, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные сооружения, наружная реклама и информация, используемые как составные части благоустройства.

Нормами и правилами по благоустройству муниципальных территорий предусматривается минимальный комплекс элементов благоустройства – необходимое минимальное сочетание элементов благоустройства для создания на территории муниципального образования безопасной, удобной и привлекательной среды. К объектам нормирования благоустройства территории относятся территории муниципального образования, для которых в нормах и правилах по благоустройству территории устанавливаются: нормируемый комплекс элементов благоустройства, нормы и правила их размещения на данной территории. К таким территориям относятся: площадки различного функционального назначения, пешеходные коммуникации, проезды, общественные пространства, участки и зоны общественной, жилой застройки, санитарно-защитные зоны производственной застройки, объекты рекреации, улично-дорожная сеть населенного пункта, технические (охранно-эксплуатационные) зоны инженерных коммуникаций.

Покрытия поверхности обеспечивают на территории муниципального образования условия безопасного и комфортного передвижения, а также - формируют архитектурно-художественный облик среды. В целях благоустройства территории определяются следующие виды покрытий: твердые или капитальные – монолитные или сборные, выполняемые из асфальтобетона, цементобетона, природного камня и т.п.; мягкие или некапитальные – выполняемые из природных или искусственных сыпучих

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований (с изменениями на 17 декабря 2015 года) Министерство регионального развития Российской Федерации – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.cntd.ru/>

материалов (песок, щебень, гранитные высевки, керамзит, резиновая крошка и др.), находящихся в естественном состоянии, сухих смесях, уплотненных или укрепленных вяжущими; газонные, выполняемые по специальным технологиям подготовки и посадки травяного покрова; – комбинированные, представляющие сочетания покрытий, указанных выше (например, плитка, утопленная в газон и т.п.).

Не рекомендуется допускать наличия участков почвы без перечисленных видов покрытий за исключением дорожно-тропиночной сети на особо охраняемых территориях зон особо охраняемых природных территорий и участков территории в процессе реконструкции и строительства¹. К дорожным покрытиям необходимо предъявлять соответствующие требования по прочности, ремонтпригодности, экологичности, чтобы они не допускали скольжения. Выбирать покрытие следует в соответствии с их целевым назначением.

Твердые покрытия выбирают с учетом возможных предельных нагрузок, характера и состава движения, противопожарных требований и т.д. Мягкие покрытия выбирают с учетом их специфических свойств при благоустройстве отдельных видов территорий (детских, спортивных площадок, площадок для выгула собак, прогулочных дорожек и т.п. объектов). Газонные и комбинированные покрытия – наиболее экологичные.

Твердые виды покрытия рекомендуется устанавливать с шероховатой поверхностью с коэффициентом сцепления в сухом состоянии не менее 0,6, в мокром – не менее 0,4. Следует не допускать применение в качестве покрытия кафельной, метлахской плитки, гладких или отполированных плит из 160 искусственного и естественного камня на территории пешеходных коммуникаций, в наземных и подземных переходах, на ступенях лестниц,

¹ Сокольская, О.Б. Специализированные объекты ландшафтной архитектуры: проектирование, строительство, содержание: учебное пособие для вузов/ О.Б.Сокольская, В.С.Теодоронский. – СПб.: Изд-во «Лань», 2015. С. 9.; Рыхлова, Т.А. Проектирование рекреационных зон международной трассы на территории Саратовской области/ Т.А.Рыхлова, В.П. Андреев// Ландшафтная архитектура и природообустройство: от проекта до экономики – 2015: Материалы II Международной научно- технической конференции. / Под научной ред. О.Б. Сокольской и И.Л. Воротникова – 2-е изд., испр. И доп. Саратов: ООО «ЦеСАин», 2015. С. 108-111.

площадках крылец входных групп зданий. Следует предусматривать уклон поверхности твердых видов покрытия, обеспечивающий отвод поверхностных вод – на водоразделах при наличии системы дождевой канализации его следует назначать не менее 4 %, при отсутствии системы дождевой канализации – не менее 5 %. Максимальные уклоны следует назначать в зависимости от условий движения транспорта и пешеходов¹.

На территории общественных пространств муниципального образования все преграды (уступы, ступени, пандусы, деревья, осветительное, информационное и уличное техническое оборудование, а также край тротуара в зонах остановок общественного транспорта и переходов через улицу) следует выделять полосами тактильного покрытия.

Для деревьев, расположенных в мощении, при отсутствии иных видов защиты (приствольных решеток, бордюров, периметральных скамеек и пр.) рекомендуется предусматривать выполнение защитных видов покрытий в радиусе не менее 1,5 м от ствола: щебеночное, галечное, «соты» с засевом газона. Защитное покрытие может быть выполнено в одном уровне или выше покрытия пешеходных коммуникаций.

Колористическое решение применяемого покрытия рекомендуется выполнять с учетом цветового решения формируемой среды, а на территориях общественных пространств населенного пункта – соответствующей концепции цветового решения этих территорий². При благоустройстве дорожного покрытия предусматриваются элементы сопряжения поверхностей, к которым обычно относят различные виды бортовых камней, пандусы, ступени, лестницы. На стыке тротуара и проезжей части, как правило, устанавливают дорожные бортовые камни. Для предотвращения наезда автотранспорта на газон в местах сопряжения покрытия проезжей части с газоном рекомендуется

¹ Рыхлова Т.А. Проектирование рекреационных зон международной трассы на территории Саратовской области/ Т.А.Рыхлова, В.П. Андреев// Ландшафтная архитектура и природообустройство: от проекта до экономики. 2015: Материалы II Международной научно- технической конференции / под научной ред. О.Б. Сокольской и И.Л. Воротникова. 2-е изд., испр. И доп. Саратов: ООО «ЦеСАин», 2015. С. 108-111.

² Сокольская, О.Б. Специализированные объекты ландшафтной архитектуры: проектирование, строительство, содержание: учебное пособие для вузов / О.Б.Сокольская, В.С.Теодоронский. СПб.: Изд-во «Лань», 2015. 720 с.

применение повышенного бортового камня на улицах общегородского и районного значения, а также площадках автостоянок при крупных объектах обслуживания. При сопряжении покрытия пешеходных коммуникаций с газоном можно устанавливать садовый борт, дающий превышение над уровнем газона не менее 50 мм на расстоянии не менее 0,5 м, что защищает газон и предотвращает попадание грязи и растительного мусора на покрытие, увеличивая срок его службы. На территории пешеходных зон возможно использование натуральных материалов (кирпич, дерево, валуны, керамический борт и т.п.) для оформления примыкания различных типов покрытия. При уклонах пешеходных коммуникаций более 60‰ следует предусматривать устройство лестниц.

Бульвары и скверы обычно предназначены для организации кратковременного отдыха, прогулок, транзитных пешеходных передвижений и, как правило, обязательный перечень элементов благоустройства на территории бульваров и скверов включает твердые виды покрытия дорожек и площадок, элементы сопряжения поверхностей, озеленение и т.д. Рекомендуется проектировать покрытие дорожек преимущественно в виде плиточного мощения, предусматривать колористическое решение покрытия, размещение элементов декоративно-прикладного оформления, низких декоративных ограждений.

Часто в рекомендациях упоминается колористическое решение покрытий, однако никаких методических рекомендаций, кроме того, что оно должно выполняться с учетом цветового решения формируемой среды, а на территориях общественных пространств населенного пункта – с учетом соответствующей концепции цветового решения нет.

В связи с тем, что на территории муниципального образования, в населенных пунктах, зонах отдыха, бульварах, скверах и т.п. зонах ландшафтного проектирования дорожное покрытие можно проектировать с учетом эстетических особенностей и предпочтений населения, придавая дорожному покрытию больше значения и функциональности, учитывая, что по

оценкам специалистов и психологов, человек даже при прогулке более 60% времени смотрит себе под ноги, в какой зоне он бы не находился.

При этом эстетические особенности дорожных покрытий, как нам представляется, будут зависеть от следующих факторов:

- 1) процент (%) времени, когда человек смотрит себе под ноги – информативность покрытий;
- 2) цветовосприятие необходимо привязывать не только к общему фону и функциональной зоне, но и учитывать цветовую и световую насыщенность объекта;
- 3) информационная насыщенность объекта – наличие аншлагов, информационных стендов, плакатов, ансамблей и т.п.;
- 4) от вида объекта – культурный, общественный, спортивный, рекреационный, смешанные типы и т.п.;
- 5) от рекреационной нагрузки;
- 6) экономической составляющей – стоимости проектирования, обустройства и эксплуатации (ремонта).

В связи с этим необходимо детально разработать эстетический аспект проектной составляющей дорожных покрытий и включить его в рекомендации по благоустройству и ландшафтному проектированию различных территорий.

Дискуссионным является вопрос о том, может ли городская территория в целом рассматриваться как объект недвижимости.

Вопросы определения характера и правового статуса городской территории как объекта недвижимости не являются в достаточной степени изученными в научной литературе.

В 2010 г. вышла в свет монография доктора юридических наук Ю.М. Алпатова «Городская территория как объект недвижимости в рыночных условиях»¹.

¹ Алпатов Ю.М. Городская территория как объект недвижимости в рыночных условиях. М.: Юркомпани, 2016. 364 с.

Автор названной монографии достаточно убедительно доказывает, что городская территория является специфическим объектом недвижимости, находящимся в государственной или муниципальной собственности.

О.И. Крассов в учебнике «Земельное право» отмечает: «Статья 214 ГК РФ гласит, что государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ). Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, составляют государственную собственность. Как предусматривает статья 215 ГК РФ, имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами, признаются муниципальным имуществом»¹.

Также О.И. Крассов указывает, что объектами права публичной собственности на землю могут быть отдельные категории земель, их части, т.е. земли, когда не установлены границы конкретных земельных участков, и земельные участки².

Представляется, что территории муниципальных образований, которые в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации являются объектами благоустройства, в полной мере отвечают данным определениям, в связи с чем следует сделать вывод о том, что административные правонарушения в сфере благоустройства относятся к особой категории правонарушений в сфере недвижимости.

¹ Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2016. С. 176.

² Там же.

Представляют интерес и мнения, высказываемые по вопросам правовой природы государственной, муниципальной собственности иностранными авторами, а также законодательство зарубежных стран.

Немецкий философ, специалист по политическим наукам Саша Тамм в монографии «Собственность» отмечает некоторые особенности государственной собственности, в т.ч. недвижимой: «По сравнению с частной государственная собственность имеет принципиально иные механизмы функционирования. Непонятно, есть ли смысл вообще использовать здесь слово «собственность», так как круг собственников не поддается четкому определению. С точки зрения обывателя не имеет значения, управляет ли данным имущественным комплексом центральное правительство, государственный орган или местные власти, так что в данном случае различий не делается»¹.

О.И. Крассов в монографии «Земельное и имущественное право в странах общего типа» отмечает, что в английском законодательстве «юридическое понятие «земля» охватывает все деревья, кусты, живые изгороди, растения и цветы, произрастающие на ней, независимо от того, выращивают их специально или они растут в диком состоянии. Такие формы растительности соединены с реальным имуществом и, соответственно, являются частью титула, которым обладает землевладелец. При этом максимальная высота некоторых пород деревьев и живых изгородей регулируется статутом (ст. ст. 65 - 84 Акта 2003 г. «Об антисоциальном поведении»)»².

С такой точки зрения городская территория муниципального образования, безусловно, также может быть признана специфическим объектом недвижимости.

На первый взгляд, данный вывод представляется не бесспорным. Доводы, подтверждающие сделанный вывод, можно найти в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

¹ Саша Тамм. Собственность. Челябинск: Социум, 2016. С. 84 - 85.

² Крассов О.И. Земельное и имущественное право в странах общего права. М.: Норма, 2017. С. 35.

Статьей 2.6.2 «Административная ответственность собственников или иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости» КоАП РФ установлено, что к административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, в части содержания, эксплуатации, перемещения, переоборудования либо разрушения объектов благоустройства в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, привлекаются собственники или иные владельцы земельных участков либо других объектов недвижимости.

Кроме того, КоАП РФ предусматривает особенности привлечения к административной ответственности следующих категорий субъектов:

- военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания (ст. 2.5 КоАП РФ);
- иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц (ст. 2.6 КоАП РФ);
- собственников (владельцев) транспортных средств (ст. 2.6.1 КоАП РФ);
- собственников и иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости (ст. 2.6.2 КоАП РФ).

Итак, в силу требований ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

Отметим, что КоАП РФ устанавливает особые требования к лицам, совершившим административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет. Напомним, что лицо, совершившее административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, считается несовершеннолетним.

Во-первых, законодатель допускает возможность освобождения от административной ответственности лиц, совершивших административное

правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, при одновременном соблюдении следующих условий:

- учитываются конкретные обстоятельства дела;
- учитываются данные о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет;
- комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, во-первых, соответствующее лицо освобождается от административной ответственности, во-вторых, к соответствующему лицу применяются меры воздействия, предусмотренные федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Во-вторых, совершение административного правонарушения несовершеннолетним является обстоятельством, смягчающим административную ответственность (п. 9 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ), а вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения - обстоятельством, отягчающим административную ответственность (п. 3 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ).

В-третьих, КоАП РФ устанавливает особые требования к производству по делу об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних:

- 1) несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо (ч. 4 ст. 25.1 КоАП РФ);
- 2) защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, являющегося несовершеннолетним, осуществляют его законные представители (ст. 25.3 КоАП РФ).

Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители.

Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом.

Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица;

3) о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, извещается прокурор (ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ);

4) об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители (ч. 4 ст. 27.3 КоАП РФ);

5) несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц (ч. 3 ст. 27.6 КоАП РФ);

6) дела об административных правонарушениях несовершеннолетних рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ч. 3 ст. 29.5 КоАП РФ);

7) вопросы о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса (ч. 1 ст. 31.8 КоАП РФ);

8) при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ч. 2 ст. 32.2 КоАП РФ).

Кроме того, специфика назначения административных наказаний лицам, совершившим административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, зависит от вида совершенного административного правонарушения и нарушенных требований законодательства.

Особый статус в КоАП РФ приобретают должностные лица. Так, должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Особого внимания заслуживают лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В силу требований налогового и гражданского законодательства таковыми являются индивидуальные предприниматели. Так, согласно п. 1 ст. 23 Гражданского кодекса РФ гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Гражданин, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица с нарушением требований п. 1 ст. 23 ГК РФ, не вправе ссылаться в отношении заключенных им при этом сделок на то, что он не является предпринимателем. Кроме того, понятие индивидуального предпринимателя раскрывается в ч. 2 ст. 11 Налогового кодекса РФ (часть первая), в силу которой индивидуальные предприниматели - физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств. Физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, но не зарегистрировавшиеся в качестве индивидуальных предпринимателей в нарушение требований гражданского законодательства Российской Федерации,

при исполнении обязанностей, возложенных на них Налоговым кодексом РФ, не вправе ссылаться на то, что они не являются индивидуальными предпринимателями.

По общему правилу лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, т.е. в пределах санкций, предусмотренных для должностных лиц. Однако в исключительных случаях, предусмотренных КоАП РФ, законодатель выделяет указанную категорию субъектов административного правонарушения в качестве самостоятельных лиц, устанавливая в отношении их отдельные виды административных наказаний, как правило, отличные от наказаний, установленных для должностных лиц. Указанные исключительные случаи представлены в нижеприведенной таблице.

Фактически КоАП РФ возлагает обязанность по обеспечению благоустройства территории исключительно на владельцев земельных участков и иных объектов недвижимости, из чего следует, что объекты благоустройства городской территории и объекты недвижимости, на которой они расположены, оцениваются законодателем как главная вещь и принадлежность (ст. 135 ГК РФ), либо как сложная вещь (ст. 134 ГК РФ), указывая при этом, что отношения в области благоустройства территории являются отдельной, особой областью общественных отношений, неразрывно связанной с объектами недвижимости.

Анализ регионального законодательства об административной ответственности показывает, что волеизъявление федерального законодателя не всегда учитывается в субъектах Федерации.

На региональном уровне отсутствует единый подход к пониманию и определению статуса административных правонарушений в сфере благоустройства.

В различных субъектах Федерации к административным правонарушениям в сфере благоустройства территории относят такие разные проступки, как несанкционированное разрытие территорий общего

пользования, размещение на территории общего пользования разукомплектованных транспортных средств, разбрасывание окурков, порча или уничтожение малых архитектурных форм, нарушение требований к порядку деятельности ярмарок, нарушение требований к деятельности кладбищ, и многое другое.

Рассмотрим практические примеры. Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» предусматривает отдельную статью, посвященную административной ответственности за нарушение правил благоустройства, установленных органами местного самоуправления в Краснодарском крае, - статью 3.2 «Нарушение правил благоустройства, установленных органами местного самоуправления в Краснодарском крае».

Статья размещена в главе 3 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье граждан и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения».

Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 № 215 «Об административных правонарушениях» также не содержит отдельной главы, посвященной административным правонарушениям в сфере благоустройства территорий муниципальных образований.

По аналогии с Законом Краснодарского края «Об административных правонарушениях», Закон Республики Адыгея «Об административных правонарушениях» содержит только одну статью, посвященную административным правонарушениям в сфере благоустройства территории муниципальных образований - статью 21 «Нарушение правил благоустройства населенных пунктов, установленных органами государственной власти Республики Адыгея и органами местного самоуправления». Статья размещена в главе 3 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье граждан и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения»

Закон Ставропольского края от 10.04.2008 № 20-КЗ «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» содержит

отдельную главу, посвященную правонарушениям в сфере благоустройства территорий муниципальных образований.

Данным вопросам посвящена глава 4 "Административные правонарушения в области благоустройства населенных пунктов, обеспечения чистоты и порядка в населенных пунктах".

Областной закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. N 273-ЗС «Об административных правонарушениях» также содержит отдельную главу, посвященную административным правонарушениям в сфере благоустройства территории муниципальных образований.

Данным вопросам посвящена глава 5 «Административные правонарушения в области благоустройства».

Закон Астраханской области от 04.09.2007 № 49/2001-ОЗ «Об административных правонарушениях» также содержит отдельную главу, посвященную административным правонарушениям в сфере благоустройства территории муниципальных образований. Данным вопросам посвящена глава 3 «Административные правонарушения в области благоустройства территорий городов и других населенных пунктов».

Закон Волгоградской области от 11.06.2008 № 1693-ОД «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности» содержит отдельную главу, посвященную административным правонарушениям в сфере благоустройства. Данным вопросам посвящена глава 8 «Административные правонарушения в сфере благоустройства».

Закон Республики Калмыкия от 19.11.2012 № 384-ГУ-З «Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия» содержит отдельную главу, состоящую из семи статей, которая посвящена административным правонарушениям в сфере благоустройства.

Анализ приведенных Законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях позволяет сделать следующие выводы.

В законах об административных правонарушениях Ставропольского края, Ростовской области, Волгоградской области, Астраханской области,

Республики Калмыкия административные правонарушения в области благоустройства выделены в отдельную категорию административных правонарушений.

В законах об административных правонарушениях Краснодарского края и Республики Адыгея статьи, посвященные административным правонарушениям в области благоустройства, отнесены к категориям административных правонарушений, посягающим на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан.

Подход, проявленный законодательными органами Краснодарского края и Республики Адыгея, не учитывает положения ст. 2.6.2 «Административная ответственность собственников или иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, в соответствии с которой административные правонарушения в области благоустройства территории муниципальных образований, содержания и благоустройства объектов капитального строительства отнесены федеральным законодателем к отдельной области общественных отношений.

Как обоснованно отмечает В.М. Сырых, «один из существенных недостатков правотворческой практики в Российской Федерации состоит в том, что государственные органы, принимая нормативные правовые акты в развитие, обоснование нормативного правового акта вышестоящего органа, нередко подменяют волю этого органа собственной волей и закрепляют порядки, которые порой могут быть прямо противоположны тем, которые хотел видеть вышестоящий орган»¹.

Законы об административных правонарушениях Краснодарского края и Республики Адыгея, а также некоторых иных субъектов Федерации являются примерами тех случаев, когда воля федерального законодателя, выраженная им

¹ Сырых В.М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя. М.: РАП, 2012. С. 185.

в законодательном акте, не учитывается и не реализуется на уровне региональном.

Кроме того, возникает вопрос, связанный с определением родового объекта данных административных правонарушений.

В литературе обоснованно отмечается, что объектом административного правонарушения являются общественные отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность. Объекты правонарушения можно подразделить на общий объект, родовый объект и непосредственный объект. В качестве общего объекта административного правонарушения выступает вся совокупность общественных отношений, за нарушения которых устанавливается административная ответственность, т.е. все объекты правонарушений, предусмотренные КоАП РФ и законодательными актами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

В качестве родового объекта выступают общественные отношения, объединенные КоАП в главы (например, административные правонарушения, посягающие на права граждан). Непосредственным объектом административного правонарушения являются общественные отношения, нарушаемые при совершении конкретного административного проступка¹.

Соответственно, родовые объекты административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, конкретизированы в главах соответствующих законов.

Отсюда следует, что нарушение правил благоустройства муниципальных образований на территории Краснодарского края и Республики Адыгея относится к общественным отношениям в сфере здоровья и санитарно-эпидемиологического здоровья граждан; а те же самые действия, совершенные на территории Ростовской области, Волгоградской области, Астраханской

¹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: Учебник. 6-е изд. М.: Проспект, 2016. С. 332.

области, Ставропольского края и др., относятся к общественным отношениям в сфере благоустройства.

Вряд ли такое возможно на самом деле, т.к. это как минимум нелогично.

Гораздо более вероятно то, что имеет место законотворческая ошибка, допущенная законодательными органами Краснодарского края и Республики Адыгея, т.к. исследуемые нормы законов об административных правонарушениях указанных субъектов Федерации не соответствуют таким критериям качества законов, как логичность и системность.

В литературе обоснованно отмечается, что «критерий точности - соответствие предписаний закона нормативной воле законодателя и однозначное его восприятие всеми заинтересованными лицами»¹.

Под критерием логической правильности понимается «соответствие содержания закона законам и правилам логики: все логические элементы закона образованы в соответствии с правилами логики, связи между ними соответствуют логическим законам тождества и противоречия, а содержание закона отвечает таким признакам правильного логического мышления, как определенность, непротиворечивость и последовательность»².

Учитывая изложенное, следует прийти к выводу, что исследуемые нормы законов об административных правонарушениях Краснодарского края и Республики Адыгея страдают от правотворческих ошибок и нуждаются в скорейшей коррекции путем создания в указанных законах специальной главы, посвященной административным правонарушениям в сфере благоустройства городской территории.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что административные правонарушения в области нарушения требований правил благоустройства территории являются отдельной категорией правонарушений, объектом которых являются специфические правоотношения в области благоустройства

¹ Сырых Е.В. Законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы земельного права: Научно-практическое пособие. М.: РАП, 2017. С. 54.

² Сырых Е.В. Законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы земельного права: Научно-практическое пособие. М.: РАП, 2017. С. 55.

городской территории и неразрывно связанные с иными правоотношения в сфере недвижимости.

Анализ административного законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выявить практическую проблему - существующие правотворческие ошибки в региональном административном законодательстве, связанные с неправильным пониманием волеизъявления федерального законодателя.

Выявленные ошибки нуждаются в исправлении, а региональное административное законодательство требует дальнейшего изучения и осмысления.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ БЛАГОУСТРОЙСТВА В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Порядок выявления правонарушений нарушение в области правил благоустройства в Тюменской области

Административные правонарушения связаны с жизнедеятельностью многих сотен тысяч людей: граждан, должностных и юридических лиц, непосредственно затрагивая все сферы жизни общества и государства в целом. Ежегодно в Российской Федерации совершаются десятки миллионов административных правонарушений. Доказательством тому является экспертная оценка ГИАЦ МВД России, по данным которой только за январь-июнь 2017 года пресечено более 44 млн административных правонарушений (44 594 153), из них участковыми уполномоченными полиции - более 1 млн административных правонарушений (1 664 509)¹. Масштабность административной деликтности наносит значительный ущерб законным интересам личности, обществу и государству в целом, что способствует проявлению адекватной реакции государства на эти противоправные проявления.

В правоведении правонарушение рассматривается как основание привлечения к административной ответственности. В связи с этим выявление данных противоправных, виновных деяний является основной охранительной функцией деятельности органов внутренних дел.

Для сотрудников полиции в целом и участковых уполномоченных полиции в частности знание понятия и сущности административного правонарушения, его характерных признаков и состава позволит юридически грамотно, на законных основаниях выявить событие противоправного,

¹ Данные ГИАЦ МВД России за полугодие 2017 года. Сводный отчет по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации за январь-июнь 2017 года.

виновного поведения, пресечь его, тем самым обеспечить безопасность личности, обществу и государству в целом, а вместе с тем не допустить незаконное привлечение к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения¹.

Раскрытие содержания состава административного правонарушения имеет очень важное практическое значение для сотрудников полиции, т.к. при выявлении административного правонарушения способствует правильной квалификации совершенного лицом противоправного, виновного поведения и помогает отграничить административное правонарушение от преступления.

Любое административное правонарушение имеет свой состав, под которым обычно понимают совокупность установленных правом элементов, при наличии которых конкретное общественно вредное, виновное деяние признается административным правонарушением². К данным элементам относятся: объект деяний, объективная сторона совершенного правонарушения, субъект деяний и субъективная сторона правонарушения. Указанный набор элементов является обязательным, отсутствие хотя бы одного из них не позволит признать деяние административным правонарушением и привлечь лицо, его совершившее, к административной ответственности.

Вместе с тем необходимо уделить особое внимание характерным особенностям объективной стороны как элемента состава административного правонарушения. Так, данный элемент представляет собой совокупность признаков, характеризующих внешнюю сторону административного правонарушения, – это совокупность общественно вредного или опасного деяния (т.е. диспозиция статьи) и квалифицирующих признаков (места, времени, орудия совершения или предмета административного правонарушения). Диспозиция статьи может включать в себя конкретные нормативно урегулированные деяния,

¹ Анохина С.Ю. Механизм привлечения к административной ответственности участковыми уполномоченными полиции: учебное пособие. Барнаул: БЮИ МВД. С. 5.

² Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность: учебное пособие. М.: Юриспруденция, 2017. С. 22.

Технический прогресс в современном обществе проник во все сферы жизнедеятельности человека. В большинстве случаев, направленный на облегчение труда человека и оказание последнему потребительских услуг, технический прогресс активно заполняет сферу государственного управления в виде автоматизации функций государственного контроля и надзора. Сфера обеспечения безопасности дорожного движения также не стала исключением и в настоящее время в нее активно внедряются новейшие технические разработки, направленные на выявление и автоматическую фиксацию правонарушений, совершаемых с использованием транспортных средств.

Неуклонно растет количество правонарушений, выявляемых работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, либо работающими в автоматическом режиме средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Так, по данным ЦАФАП УГИБДД УМВД России самое низкое значение выявляемых правонарушений связано с применением технического средства «Паркон»¹.

Конечно же, сразу отметим, что одними карательными мерами в данной сфере ситуацию не исправить, поэтому развитие дорожной инфраструктуры в городах должно быть одной из первостепенных задач как региональных, так и муниципальных властей.

«Паркон», в соответствии с имеющимися техническими характеристиками, предназначен для выявления и фиксации таких административных правонарушений, как:

- остановка или стоянка ТС на проезжей части, где парковка запрещена дорожными знаками или дорожной разметкой (в том числе на дорогах с односторонним движением);
- остановка или стоянка ТС на тротуаре;

¹ Мурзина Л.И. Использование средств автоматического выявления и фиксации административных правонарушений в области безопасности дорожного движения // В сборнике: Государство, общество, право межвузовский сборник научных статей. под общ. ред. Б. В. Николаева. Пенза, 2015. С. 45.

- расположение ТС на парковке запрещенным способом (например, постановка ТС не параллельно краю проезжей части или во втором ряду на проезжей части);
- остановка или стоянка ТС на пешеходном переходе;
- остановка или стоянка ТС в местах остановки маршрутных ТС или ближе 15 метров от мест остановки маршрутных ТС;
- размещение ТС на газонах, на территории парков, садов, скверов, детских и спортивных площадок;
- остановка ТС по полосе для движения маршрутных ТС.

Определение видов правонарушений фиксируемых с помощью «Паркона» в автоматическом режиме имеет важное практическое значение, поскольку назначение наказания осуществляется в упрощенном порядке (в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ). Выявление с помощью «Паркона» других правонарушений в области дорожного движения (например, нарушение правил применения ремней безопасности) и их оформление в порядке ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ недопустимо. Показания данного специального технического средства могут быть использованы в качестве одного из доказательств по делу и подлежат оценке в соответствии со ст. 26.11 КоАП РФ.

С помощью дополнительного программного обеспечения имеется возможность получения доказательной базы для фиксации различных правонарушений в области благоустройства населенных пунктов (несанкционированные свалки, загрязнение фасадов зданий, складирование снега у стен зданий, отсутствие фонарей уличного освещения и другие нарушения)¹.

Исходя из положений ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ, обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения наказания за совершенное

¹ Вдовиченко В.В. Доказательства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Наука и практика. 2014. № 4 (61). С. 26.

административное правонарушение, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности.

В соответствии с П. 1.3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», «Собственник (владелец) ТС в случае несогласия с вынесенным в отношении него постановлением о привлечении к административной ответственности за правонарушение, выявленное и зафиксированное работающими в автоматическом режиме техническими средствами, при реализации своего права на обжалование данного постановления, может быть освобожден от административной ответственности, при условии, что в ходе рассмотрения жалобы будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения ТС находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц. При этом собственник обязан представить доказательства своей невиновности.

Доказательствами, подтверждающими факт нахождения ТС во владении (пользовании) другого лица, могут, в частности, являться доверенность на право управления ТС другим лицом, полис обязательного страхования гражданской ответственности владельцев ТС, в котором имеется запись о допуске к управлению данным ТС такого лица, договор аренды или лизинга ТС, показания свидетелей и (или) лица, непосредственно управлявшего ТС в момент фиксации административного правонарушения. Указанные, а также иные доказательства, не имеют заранее установленной силы и при осуществлении производства по делу должны быть исследованы и оценены по правилам, установленным статьей 26.11 КоАП РФ, в совокупности»¹.

¹ Сидоров Э.Т., Тарасов А.Ю. Проблемы применения технических средств в деятельности органов внутренних дел для обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 130.

Причем, судебная практика большинства регионов РФ исходит из обязанности собственника ТС реализовывать свое процессуальное право на защиту путем предоставления суду надлежащих доказательств своей невиновности. Кроме того, собственник ТС обязан доказывать свою невиновность не только в плане не владения ТС в соответствующий временной промежуток, но и в плане отсутствия состава правонарушения при управлении ТС лично. Так, при первом варианте «факт выбытия из владения ТС при оспаривании постановления по делу об административном правонарушении в случае его фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, подлежит обязательному доказыванию лицом, оспаривающим постановление по делу об административном правонарушении»¹. И при втором варианте, в частности, Московский областной суд отклонил жалобу гражданина М., в которой последний просил отменить постановление о привлечении к административной ответственности, поскольку, по его мнению, на месте зафиксированного с помощью «Паркона» правонарушения отсутствовал знак, запрещающий остановку ТС. При этом, суд при проверке данного дела по существу, посчитал, что права, предоставленные действующим законодательством, с учетом положений ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, М. не реализованы в части предоставления суду надлежащих доказательств.

Одним из проблемных вопросов привлечения к административной ответственности за нарушения правил остановки и стоянки является предусмотренные законодательством исключения, позволяющие водителю ТС совершать вынужденную остановку в местах, где остановка запрещена (п. 12.6 ПДД). Зачастую, недобросовестные водители злоупотребляют предоставленным правом, совершая парковку ТС в

¹ Суруда Е.А. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // В сборнике: Глобализация науки: проблемы и перспективы Сборник статей Международной научно-практической конференции. НАУЧНЫЙ ЦЕНТР «АЭТЕРНА». г.Уфа, Россия, 2014. С. 34.

запрещенных ПДД местах, ссылаясь впоследствии на вынужденную остановку. Конечно же, инспектор ГИБДД при рассмотрении подобных заявлений со стороны водителя должен тщательно проверять изложенные в заявлении сведения с позиции их достоверности и допустимости в качестве доказательств. Например, если водитель указывает на неисправность ТС, то инспектор ГИБДД должен исследовать следующие моменты:

1. Были ли соблюдены водителем требования ПДД о включении аварийной сигнализации и выставлении знака аварийной остановки, если нет, то почему?

2. Предпринимались ли водителем все возможные меры для отвода ТС из запрещенных мест остановки?

3. Где находился водитель во время вынужденной остановки ТС?

4. Какая неисправность ТС имела место и каким образом она была устранена?

Ответы на данные вопросы инспектор может получать из самых различных источников, например, показания правонарушителя; показания свидетелей, которыми, по сути, могут быть водители ТС с установленным «Паркон»; видеофрагменты уличных камер; документы, подтверждающие ремонт ТС; и т.д. И опять же процесс доказывания своей невиновности в полном объеме лежит на собственнике ТС. Так, водитель О. был признан виновным в совершении правонарушения по ч. 4 ст. 12.16 КоАП РФ, поскольку «не представил доказательства отсутствия вины в совершении указанного правонарушения, в том числе того, что остановка была вынужденной»¹.

Следует отметить, что судебная практика в рассматриваемом вопросе неоднозначна. Из обзора судебной практики Белгородского областного суда следует, что «отсутствие бесспорных данных, свидетельствующих об обоснованности привлечения лица к административной ответственности с применением технического средства, обеспечивающего фотофиксацию

¹ Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения». Система «Гарант», 2015. С. 7.

правонарушений, повлекло отмену постановленного решения». В основу принятого решения легло дело об административном правонарушении по ч. 4 ст. 12.16 КоАП РФ в отношении гражданки С, которая предоставила фотоматериалы об отсутствии в месте фиксации правонарушения дорожного знака 3.27. «Остановка запрещена». Поскольку при вынесении решения о наказании заявленные в жалобе С. доводы об отсутствии дорожного знака не были проверены, то суд сделал вывод об отсутствии в материалах дела бесспорных данных, которые бы свидетельствовали об обоснованности привлечения С. к административной ответственности.

Из приведенного примера видно, что суд при рассмотрении дела руководствовался ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ, согласно которой все «неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица». Поэтому правоприменителю при поступлении от собственников ТС сообщений или заявлений о своей невиновности целесообразно проводить проверки содержащихся в них данных, что позволит в суде сделать однозначный вывод о виновности лица. Материалы проведенных проверок могут послужить основанием как для освобождения от ответственности собственника ТС и привлечения к ответственности другого виновного лица, так и для прекращения производства по делу об административном правонарушении по одному из оснований, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ, а также возбуждения производства по делу за иные выявленные административные правонарушения. Материалы проверок могут оформляться как в форме рапорта, так и в форме процессуального документа (например, объяснение свидетеля).

Подобные выводы судебной практики о возможности освобождения от административной ответственности собственника ТС на основании ст. 1.5 КоАП РФ противоречат другой устоявшейся в исследуемой сфере правоприменительной практики судов.

Речь идет о сложившейся практике привлечения к ответственности юридического лица, которое является собственником ТС. Не вдаваясь в

подробности теории установления вины юридического лица в совершенном административном правонарушении, можно сделать однозначный вывод, что с объективной стороны юридическое лицо не может лично совершить правонарушение, связанное с управлением ТС (включая нарушения правил парковки). Не смотря на очевидность вывода о том, что ТС юридического лица может управлять только конкретное физическое лицо (которое в случае фиксации правонарушения и должно привлекаться к административной ответственности), суды, как правило, возлагают ответственность на юридическое лицо, если последнее не предоставит неопровержимых доказательств вины отдельного человека.

Как следует из материалов дела, ООО «М», как собственник ТС, нарушило правила остановки и стоянки ТС, т.е. совершило административное правонарушение в области дорожного движения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 12.19 КоАП РФ, в нарушение п.12.2 ПДД.

В решении судьей правильно указано, что нарушение правил остановки или стоянки на указанном участке дороги было совершено водителем автомобиля, принадлежащего ООО «М», в нарушение указанного в постановлении пункта 12.2 ПДД и зафиксировано сотрудником ГИБДД при исполнении им должностных обязанностей с применением работающего в автоматическом режиме технического средства, имеющего функции фото- и киносъемки.

При доказывании своей невиновности юридическому лицу недостаточно предоставить должностному лицу осуществляющему производство по делу об административном правонарушении, список водителей, которые могли управлять ТС юридического лица в момент фиксации правонарушения «Парконом». Юридическое лицо должно доказать вину конкретного человека, пользующегося ТС юридического лица в момент совершения правонарушения.

По-другому выглядит ситуация в отношении собственника ТС, являющегося физическим лицом. Например, из обзора судебной практики Тюменского областного суда: «в деле имелись фотографии, подтверждающие

стоянку автомобиля на газоне и сведения о принадлежности указанного автомобиля конкретному лицу. Однако в суд были представлены доказательства, подтверждающие, что данным автомобилем пользуется не только его собственник, но и иное лицо, указанное в полисе обязательного страхования автогражданской ответственности. Вместе с тем, административным органом не было представлено доказательств того, кем именно допущено размещение автомобиля на газоне»¹.

Таким образом, учитывая особый правовой статус собственников ТС как владельцев средств повышенной опасности, напрашивается однозначный вывод о формировании единообразной судебной практики производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, зафиксированных с помощью автоматических средств, независимо кто является собственником ТС - физическое или юридическое лицо. И те и другие обязаны представить доказательства владения ТС конкретным человеком, тем самым сняв с себя вину.

Поиск и внедрение средств, которые позволили бы полностью исключить и предупредить совершение административных правонарушений, является одним из важнейших направлений исследований теории административного права и для практики. По мнению автора, усиление санкций (тактика «закручивания гаек»), как мера противодействия административным проступкам, не оказывает эффективного воздействия на «массового правонарушителя», например, повышение штрафа за незаконно срубленную елку не окажет предупредительного воздействия на «профессиональных рубщиков елок». Как в российской правовой культуре, так и в науке административного права, где пока преобладают консервативные воззрения, стремление сохранить существующие механизмы борьбы с малыми административными правонарушения, путем усиления одних только санкций. Профессор А.П. Шергин отметил, что «ориентация административной

¹ Коваленко К.Е. Специальный субъект юридического состава административных правонарушений в области дорожного движения // *NovalInfo.Ru*. 2014. № 28. С. 329.

политики только на повышение репрессивности наказаний развращает исполнительную и муниципальную власти, им проще и выгоднее установить очередной запрет и штрафные санкции, чем заниматься созданием условий для правомерного поведения (это хлопотно и накладно)¹. Граждане, как известно, не являются непосредственными субъектами правозащитной политики, поскольку государство не уполномочило их на такую деятельность

Сегодня общественность включается в правоохранительную политику различными средствами. Например, существуют официальные программы для смартфонов, которые автор считает перспективными и эффективными, поскольку: а) большинство граждан имеют мобильные устройства с камерами и б) принципы простоты и оперативности в фиксировании административного правонарушения; в) граждан больше по количеству, следовательно, вероятность выявления административного проступка выше; г) расходы ресурсов на фактическое фиксирование проступка практически нет. В то же время у должностных лиц, например, полицейского, этим ресурсом является служебное время, затраченное на протокольную фиксацию административного правонарушения. К тому же, вместо официальных программ есть возможность пользоваться распространенными мессенджерами (WhatsApp, Viber, и т.п.).

Юридическую оценку зафиксированных видео\фото материалов осуществляет уже компетентный субъект. Необходимо упомянуть, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал (определения от 7 декабря 2010 г. № 1621-0-0, от 22 марта 2011 г. № 391-0-0, от 21 июня 2011 г. № 774-0-0, от 25 января 2012 г. № 177-0-0), что показания системы фото\видео- фиксации автоматически не отменяют принцип презумпции невиновности (ч. 1, 2 и 4 ст. 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)).

¹ Шергин, А.П. Тенденции современной административной политики / А.П. Шергин // Актуальные проблемы административного и административно- процессуального права: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти В.Д. Сорокина, 21 марта 2014 года: В 3 ч. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2014. Ч. 2. С. 3-11.

Предлагаются следующие меры совершенствования организации правоохранительной деятельности:

1. За сообщение об административном правонарушении, выплачивать из соответствующего бюджета вознаграждение за социальную активность в размере определенного процента от установленного административного штрафа, например, 10-15%; подобные стимулирующие средства воссозданы в различных странах (Китай, Казахстан, США и др.).

2. Другой либо альтернативной мерой будет являться то, что лицу, сообщившему об административном проступке, зачетом уменьшать сумму не оплаченного им штрафа.

3. Федеральным законом в 2014 году № 437-ФЗ в КоАП РФ внесена ч. 1.3 ст. 32.2 [3]. В данной части установлена возможность для водителей уплатить только половину (50%) штрафа за нарушение ПДД, но штраф должен быть уплачен не позднее 20 дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа. Автором предлагается, применить данный стимул в следующем виде: если нарушитель с момента постановления о штрафе, выявит и сообщит об административном правонарушении в течение тех же 20 дней, в таком случае его (сообщившего) неуплаченный штраф (если есть) снизится на половину дополнительно, помимо той же ст. 32.2, т.е. 50%, т.е. уже не более четверти неуплаченной суммы его штрафа.

4. В том случае, если гражданин выявит и сообщит об административном проступке после тех же 20 дней, то в таком случае он может уплатить половину от размера его неуплаченного штрафа, т.е. 50% снижение от суммы неоплаченного штрафа. Таким образом, на взгляд автора, у граждан появится дополнительный (экономический) стимул к выявлению правонарушения.

5. Как понимается, большое количество однотипных незначительных нарушений (под которым автор понимает, проступок, совершаемый в одном и том же месте и схожим способом) возможно уменьшить только путем изменения условий правонарушения.

Исходя из этого, автором предлагается следующие меры организации правоохранительной деятельности: органы местного самоуправления, в случае многократных (более 15-20 раз в год) однотипных нарушений, предпринять всевозможные меры для изменения условий, исключая данные нарушения. Так, например, в случае составления 20 протоколов о нарушении ПДД - оставление автомобиля на одной и той же детской площадке, тогда органы местного самоуправления должны установить временные ограждения на этой детской площадке. Таким образом, граждане будут заинтересованы в фиксации административных деликтов, поскольку в приведенном примере дополнительной мерой будет являться решение вопроса благоустройства, в нашем случае - огражденная детская площадка.

6. Психологические. В данном случае имеется в виду мера преодоления проблемы правосознания, а именно: в российском обществе существует стереотип, что лицо, сообщившее об административном проступке, есть «стукач», «доноситель» и т. п. нарицательные названия. В данном случае, такой стереотип является деформированным правосознанием, понимаемым, как такое его состояние, характеризующее наличие у его носителей неверных взглядов, идей, знаний и представлений, и выражается в негативном отношении к действующему праву, правосудию и законности [10, с. 98]. Автор считает, что упомянутый стереотип является архетипом, психологическим барьером к привлечению общественности к правоохранительной деятельности. Исходя из названного, предлагается нормативно закрепить название лица, сообщившего в компетентный орган об административном правонарушении - «Дружинник», а также предоставить право об оставлении своих данных в анонимности. К сожалению, свидетели административных правонарушений не находятся под защитой закона.

7. Средства, поступающие от уплаты штрафов (имеется в виду возникших благодаря «дружинникам» - социально активным гражданам), направлять в отдельный специальный фонд, цель которого финансирование общественно полезных мероприятий, например, инвестировать в строительство

многоярусных автоматических паркингов. На практике, данный замысел уже воплощен в системе Платон. В законодательной плоскости данный механизм оформить в виде внесения изменения в отдельные статьи КоАП РФ (Глава 25).

Основания, порядок и источники финансирования выплат указанного вознаграждения установить нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. На наш взгляд, прежде необходимо провести указанные изменения в форме правового эксперимента, например в 5 субъектах России. При успешных результатах провести реформу, изменив федеральное законодательство вышеуказанными мерами.

Таким образом, указанные меры должны привести к следующим позитивным изменениям:

1. Повышение (а) оперативности и эффективности работы компетентных органов по выявлению и пресечению административных правонарушений, и как следствие, (б) это приведет к повышению общественного правопорядка, и согласно теории «разбитых окон» также, например, в случаях с автомобильной аварией, к (в) предотвращению вреда жизни и здоровья граждан.

2. Приведет к активному применению в массовом порядке современных технических средств для фиксации административного правонарушения, и как следствие, будет накапливаться свежий и явно доказательный практический материал.

3. Происходит диалектика взаимодействия, совмещение государственно-публичных и гражданских частных интересов.

4. Стимулирование государством общественности в борьбе с правонарушениями объективно приведет к большей правовой сознательности и четкой гражданской позиции населения. Следовательно, огромное количество вовлеченных граждан в процесс борьбы с административными правонарушениями создаст атмосферу непримиримости и неприятия совершения противоправных деяний и антисоциального поведения.

5. Такие новеллы в законодательстве приведут к значительному снижению издержек на фиксацию административных правонарушений.

6. Такие новеллы также приведут к увеличению числа выявленных и пресеченных правонарушений. Проведенная исследовательская работа наглядно демонстрирует значимость и важность системы мер, методов и средств выявления, пресечения и фиксации доказательств административного правонарушения. Правопорядок, законность и безопасность жизнедеятельности людей во многом зависит от уровня обеспечения устранения административной деликтности. Человек чувствует наибольший комфорт и проявляет наибольшую социальную полезность в безопасных условиях. Субъекты экономической деятельности показывают наибольшую эффективность в стабильных условиях в обществе, где отсутствуют факторы, причиняющие экономический вред и ущерб.

2.2. Возбуждение и рассмотрение дел о нарушениях в области правил благоустройства в Тюменской области

Протоколы об административном правонарушении не ассоциируются в кругу ученых с реальными проблемами административно-деликтного права. Правовое соответствующее урегулирование в общем видится сложившимся (даже, невзирая на то, что по-прежнему подвергается изменениям), и практика его применения видится устоявшейся.

Такая ситуация не грозит радикальными преобразованиями института, но этим и не исключается расширение его научного осмысления, а также в целях улучшения законодательства.

В административно-деликтной науке уже долгое время не обсуждают те или иные проблемы, которые связаны с оформлением протокола об административном правонарушении. Раньше как таковые рассматривали отсутствие типизированной унифицированной формы протокола об административном правонарушении, «неполноту в разрешении вопроса о правовых последствиях оформления протокола об административном

правонарушении неуполномоченным лицом»¹ и др. На данный момент только изредка встречается материал, затрагивающий определенные аспекты, которые связаны с оформлением протокола об административном правонарушении³. Это указывает на то, что этот институт не расценивали и не расценивают в качестве безупречного.

На современной стадии развития административно-деликтного права научных трудов, которые непосредственно посвящены очень важному вопросу, который касается протокола об административном правонарушении, определения правовой сущности этого акта нет. Но косвенно его научное осмысление, разумеется, ведется. К примеру, М. Я. Масленниковым отмечено, что «протокол об административном правонарушении - это не только способ первичной фиксации незаконного деяния, обладающего признаками административного правонарушения, но в случае определенных обстоятельств обоснованно называют обвинительным актом и даже как источник доказательств по соответствующим делам»².

Определить правовую сущность протокола об административном правонарушении можно анализом правовых норм, формирующих этот институт. В число таких норм нужно включить, в первую очередь, положения статьи 28.2 «Протокол об административном правонарушении», 28.3 «Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административном правонарушении», 28.5 «Срок составления протоколов об административном правонарушении», а также 28.6 «Назначение административных наказаний без составления протоколов» КоАП РФ. Но функциональное назначение института - сущность его правовой природы – дает возможность раскрытия содержания других норм названного кодекса.

В особенности, согласно части 1 и 2 ст. 26.2 КоАП РФ протоколы об административном правонарушении (вместе с другими протоколами, которые

¹ Лиховенков С.И., Шельпяков А.А. К вопросу о сроках составления протокола об административном правонарушении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (25 марта 2016 г.) : в 3 т. СПб., 2016. Т. 2. С. 197-201.

² Головки Л.В. Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений в контексте концепции criminal matter (уголовной сферы) // Международное правосудие. 2013. № 1. С. 42-52.

составляют при производстве по делу) - это документ, устанавливающий фактические сведения, на основе которых судья, должностное лицо, орган, в производстве которых дело находится, определяют наличие либо отсутствие события административных правонарушений, виновность лица, которое привлекают к административной ответственности, а также прочие обстоятельства, обладающие значением для правильного решения дела (доказательства).

При этом полагаем, что по смыслу взаимно связанных положений статьи 26.1, ч. 2 статьи 28.2 и ч. 1 статьи 29.10 КоАП РФ в протоколах об административном правонарушении требуется отражение данных, необходимых и достаточных для рассмотрения дела о данном правонарушении.

Помимо этого, как можно понять из отдельных положений этого кодекса, протокол об административном правонарушении в качестве процессуального акта может состоять из объяснений лица, в отношении которого ведут производство по делу по административному правонарушению, показаний свидетелей и потерпевшего (часть 2 ст. 26.3), записи об использовании соответствующей степени обеспечения производства по делу по административному правонарушению: доставлении (часть 3 ст. 27.2). В протоколах об административных правонарушениях может также делаться запись о наличии вещдоков, которые приобщили к делу об административном правонарушении (часть 2 ст. 26.6). Вместе с тем в данном акте приводится отражение показаний специальных технических средств (кроме случая вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях, события которого зафиксировали работающие в автоматическом режиме специальные технические средства (часть 2 ст. 26.8), так как вместе с тем указанный протокол вовсе не составляют в силу предписаний части 3 ст. 28.6).

Соответственно, протокол об административном правонарушении, являясь документом, который фиксирует информацию (в том числе показания и объяснения участников производства по делу, а также данные по принятию отдельных обеспечительных мер), на основе которой осуществляется

разрешение дела об административном правонарушении, обладает доказательственным значением для административно-деликтного процесса. Но данной ролью не исчерпывается функциональное предназначение данного протокола в производстве по делу об административном правонарушении.

То, что законодатель допустил возможность внесения в протоколы об административных правонарушениях записи по применению обеспечительных мер, значит, что, кроме прочего, данный акт необходим для фиксации осуществления процессуальных соответствующих действий, и таким образом имеет призванием обеспечение законности применения данных мер административного принуждения, что выступает как один из принципов законодательства об административных правонарушениях (статья 1.6 КоАП РФ).

Из изучения вышеназванных законоположений возможно выявление еще одной функции протокола об административном правонарушении, на которую не акцентируют внимание ни в какой норме изучаемого кодекса, но реализация которой предполагается, а ее необходимость и важность для производства по делу об административном правонарушении являются очевидными. Протокол об административном правонарушении предопределяет специально-правовое положение лиц, принимающих участие в производстве по делу об административном правонарушении. Законодательные нормы об административных правонарушениях не предполагают принятия специальных решений о признании за определенным лицом какого-либо процессуального положения. При фиксации же объяснений лица, которого привлекают к административной ответственности, показаний потерпевшего и (либо) свидетелей в протоколе об АП, а также при разъяснении в процессе его составления данным участникам их прав и обязанностей (часть 3 ст. 28.2 КоАП РФ), должностное лицо таким образом закрепляет процессуальный статус указанных лиц. Считаем, что это вполне может рассматриваться как отдельная функция указанного протокола.

Стремление к определению правовой природы института и его функций не дает возможности игнорирования пункта 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, предполагающего в качестве одного из фактических обстоятельств, с чем законодатель ставит в связь возбуждение дела об АП, момент оформления данного протокола. Соответственно, этот протокол в некоторых случаях исполняет функцию возбуждения дела об АП.

Вместе с тем статья 28.8 «Направление протокола (постановления прокурора) об АП к рассмотрению дела об АП» КоАП РФ направляет на восприятие протокола об АП как результирующего акта этапа возбуждения дела о данном правонарушении, в котором должны содержаться все сведения, требуемые для решения дела судьей, должностным лицом, органом, которым его направляют со всем материалом дела для его рассмотрения. Это дает возможность выделения обвинительной функции протокола об АП, который, по существу, - пользуясь терминологией УПК, - выступает как «обвинительное заключение».

Тот же вывод (об исполнении данным протоколом обвинительной функции) можно заключить оценкой норм статьи 28.2 КоАП РФ, по смыслу которых данный протокол нужно составлять в присутствии лица, по отношению к которому возбуждают дело (его законному представителю).

Так, лицу, по отношению к которому составляют данный протокол, нужно предоставить возможность ознакомиться с ним, а также для того, чтобы оно могло осуществлять право представления объяснений и замечаний по содержанию протокола, прилагаемых к нему (часть 4). При допущении возможности составить данный протокол в отсутствие лица, по отношению к которому возбуждают дело, законодатель наряду с этим предусмотрел обязанность направить копию этого протокола указанному лицу (ч. 4.1). Вместе с тем по общему правилу физическому лицу либо законному представителю юр.лица, по отношению к которым возбудили дело об административном правонарушении, вручают под расписку копию протокола об административном правонарушении (часть 6).

Указанные обязанности должностного лица, осуществляющего составление данного протокола, следуют в конечном результате из права каждого на судебную защиту, которое согласно Конституции России включено в число ключевых неотчуждаемых прав (часть 2 ст. 17, часть 1 ст. 46) и которое вместе с тем, как неоднократно было отмечено Конституционным Судом РФ, выступает как гарантия всех иных свобод и прав (постановления от 25.3.2014г. № 8-П, от 18.11.2014г. № 30-П, от 18.5.2015г. № 10-П, от 20.10.2015г. № 27-П, от 15.2.2016г. № 3-П и др.). В интересующем нас же аспекте – относительно сферы публичного преследования лица - содержание этого права приводит статья 6 Конвенции о защите прав человека, а также основных свобод. Ввиду подпункта «а» п. 3 данной статьи каждый обвиняемый в уголовном преступлении обладает правом быть немедленно и детально уведомленным на понятном ему языке по характеру и основанию предъявленного ему обвинения¹.

Помимо этого, косвенно на обвинительный характер изучаемого протокола указывают положения статьи 28.5 «Срок составления протокола об АП» КоАП РФ, по замыслу которых, выявленному также исходя из их взаимосвязей с положениями статьи 28.7 данного кодекса (к ним делает отсылка часть 3 ст. 28.5), данный протокол составляют в том случае, когда уполномоченное на его составление должностное лицо получило всю информацию, дающую возможность рассмотрения дела по существу. По существу, в нем приводится отражение всех элементов состава АП. Причем такая информация может быть получена сразу с выявлением совершения административного правонарушения.

Соответственно, обзор данных законоположений дает возможность резюмировать, что в административно-деликтном механизме изучаемый протокол связан с исполнением как минимум 5 функций, а именно: оформление

¹ Лиховенков С.И., Шельпяков А.А. К вопросу о сроках составления протокола об административном правонарушении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (25 марта 2016 г.) : в 3 т. СПб., 2016. Т. 2. С. 197-201.

протокола об АП обуславливает необходимость, прежде всего, возбудить дело об административном правонарушении; второе, доказывать наличие состава АП в деянии определенного лица; третье, определить административно-деликтный процессуальный статус лиц, принимающих участие в производстве по делу об АП; четвертое, фиксировать применение обеспечительных мер (если законодательные нормы об административном правонарушении допускают возможность вносить соответствующую запись в этот протокол); пятое, предъявить обвинение лицу, по отношению к которому ведут производство по делу об АП. Возможность исполнения указанных функций, являющихся важнейшими для административно-деликтного процесса, через составление протокола об АП определяет центральное место этого акта на этапе возбуждения дела. При этом логика последующих рассуждений заставляет подумать над вопросом, насколько крепкую связь имеет исполнение данных функций с составлением протокола об АП. Чтобы ответить на данный вопрос, проведем рассмотрение того, можно ли осуществить каждую из указанных функций по-другому, нежели составлением протокола об административном правонарушении.

Итак, согласно части 4 статьи 28.1 КоАП РФ дело об АП является возбужденным как с момента оформления данного протокола (пункт 3), так и со дня составления протокола осмотра места осуществления административного правонарушения (пункт 1) либо составления 1-го протокола об использовании мер обеспечения производства по делу об административном АП (пункт 2), либо вынесение прокурором постановления по возбуждению дела об АП (пункт 3), либо вынесения определения по возбуждению дела об АП в случае необходимости провести административное расследование (пункт 4), либо вынесения постановления по делу об АП в случае, который предусматривает часть 1 либо 3 ст. 28.6 данного кодекса (пункт 6). Это значит, что не каждое дело об АП возбуждают протоколом об АП.

По замыслу части 1 и 2 ст. 26.2 КоАП РФ фактическая информация, дающая возможность определения обстоятельств, подлежащих выяснению по

делу об АП, устанавливаются все протоколы, оформление которых предусматривает названный Кодекс, объяснения лица, по отношению к которому ведут производство по делу об АП, показания свидетелей, потерпевшего, заключения эксперта, иные документы, а также показания специальных технических средств, вещественные доказательства. Соответственно, протокол об АП не выступает как единственный документ, обладающий доказательственным значением в административно-деликтном процессе. Помимо этого, законодательство об АП допускает возможность рассматривать дело об административном правонарушении вовсе без сбора доказательств – тогда, когда очевидец административного правонарушения, которое совершило физическое лицо - это должностное лицо, уполномоченное на рассмотрение дела о данном правонарушении (часть 1 ст. 28.6 данного кодекса)¹.

С учетом того, что в исключительных случаях дело об АП может возбуждаться самим постановлением, то определение положения лиц как участников производства по делу об АП в данных случаях осуществляет данный процессуальный акт. В связи с чем нельзя заключить вывод, что протокол об АП имеет неразрывную связь с исполнением соответствующей функции.

Касательно необходимости фиксации применения обеспечительных мер, то тогда, когда законодателем допускается возможность совершить соответствующую запись в протоколе об АП, им же предусматривается альтернатива в форме составления отдельного протокола о применении определенной обеспечительной меры либо возможности совершить надлежащую запись в других протоколах (часть 3 ст. 27.2 и ч. 5 статьи 27.10 КоАП РФ). Следовательно, и функция гарантирования законности по части удостоверения осуществления

¹ Лиховенков С.И., Шельпяков А.А. К вопросу о сроках составления протокола об административном правонарушении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (25 марта 2016 г.) : в 3 т. СПб., 2016. Т. 2. С. 197-201.

процессуальных действий (использования мер обеспечения производства по делам об АП) вполне решается без оформления протокола об АП.

Обвинительная функция протокола об АП, которая связана, как ранее было указано, с правом на защиту в суде, очевидно, не может осуществляться тем или иным образом в случае, если дело об АП рассматривает суд, орган или должностное лицо, не возбуждающее соответствующее дело. Но данная необходимость возникает лишь по данной категории дел об АП. Многие же дела возбуждают те должностные лица, к компетенции которых относится и их рассмотрение, чем исключается абсолютизация значения протокола об АП как обвинительного акта.

Соответственно, реализация ни одной из определенных функций не имеет неразрывной связи с составлением протокола об АП, т.е. их исполнение возможно без составления этого протокола. При этом можно говорить, что из указанных функций отмечается одна приоритетная функция - обвинительная, а остальные все-таки обладают второстепенным характером. Вместе с тем отметим, что протокол об АП не может быть рассмотрен в качестве незаменимого процессуального акта административно-деликтного механизма, который обеспечивает его функционирование. В процессе производства по одним делам данный протокол может обеспечить реализацию всех указанных функций, а производство по иным делам может обойтись без составления этого протокола. Подобная «гибкая» правовая суть протокола открывает большой простор к нормативному маневрированию. Для определения оптимального правового регулирования института, требуется оценка его норм через призму указанных функций и универсального принципа процессуальной экономии, подразумевающим установление гарантий, которые обеспечивали бы наиболее полную реализацию прав участников производства по делам об АП, наименее обременительно для системы правоохранения.

В связи с указанным следует непременно напомнить, что КС РФ многократно указывал: цели одной лишь рациональной организации деятельности властных органов не могут выступать как основание к

ограничению свобод и прав (постановления от 7.6.2012г. № 14-П, от 20.7.2012г. № 20-П, от 13.5.2014г. № 14-П, от 16.4.2015г. № 8-П, от 14.5.2015г. № 9-П и др.).

Ограничения свобод и прав вполне могут пониматься в виде отсутствия надлежащих гарантий их осуществления. По замыслу указанной правовой позиции Суда рационализация организации деятельности властных органов возможно в той мере, в какой это не влечет ограничение свобод и прав граждан, то есть оптимизация деятельности властных органов, преследующая цель – лишь повышение эффективности работы данных органов, не может реализовываться во вред указанным конституционным ценностям. Иначе соответствующие меры нужно расценивать как нарушение свобод и прав граждан. При этом из того также понятно, что оптимизация деятельности властных органов за счет устранения иллюзорных гарантий свобод и прав граждан не может быть рассмотрена в качестве нарушения данных прав и свобод.

Полученный результат теоретических рассуждений о правовой сущности протокола об АП дает возможность по-новому взглянуть на некоторые нормы этого института, для выявления потенциала улучшения законодательства. Наиболее перспективные в данном отношении - это положения статьи 28.6 КоАП РФ, которые устанавливают случаи назначения административных наказаний без составления протокола. В данной статье предусматриваются два таких случая. Прежде всего, ввиду ч. 3 данной статьи протокол об АП не составляют в случае выявления административного правонарушения в сфере дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ) либо административного правонарушения в сфере благоустройства территории, которое предусматривает закон региона РФ, осуществленных с использованием транспорта или владельцем либо другим собственником участка земли либо иного объекта недвижимого имущества, зафиксированных с использованием работающих в автоматическом режиме технических специальных средств.

Напомним, что сначала особый механизм, часть которого - это приведенное законоположение, рассчитывался на применение лишь за один вид правонарушений - правонарушение в сфере дорожного движения - и специального субъекта этих правонарушений - владельцев (собственников) транспортных средств. Впоследствии данный механизм распространился на правонарушения в сфере благоустройства территории, которые совершили собственники или иные владельцы участков земли или иных объектов недвижимого имущества.

Соответственно, нужно заключить, что в законодательных нормах об АП обнаруживается тенденция к облегчению процедуры привлечения к административной ответственности отдельных специальных субъектов за АП, событие которых установили показания технических специальных средств. Это в определенной степени позволяет вести речь об общем правиле, которое допускает не составление протокола об АП и вынесение постановления по делу об АП без участия лица, по отношению к которому возбудили дело об АП, при определении события правонарушения показаниями технических специальных средств, то есть если его совершение подтвердили объективно и является несомненным в причастности к тому определенного лица.

Второй случай назначения административного наказания без оформления протокола - постановление по делу об АП выносит уполномоченное на то должностное лицо на месте совершения физическим лицом АП. Особенности этого назначения административного наказания определяются частью 1 и 2 ст. 28.6 КоАП РФ. По смыслу данных законоположений это назначение осуществляют в том случае, когда должностное лицо - это свидетель осуществления физическим лицом административного правонарушения, процесс рассмотрения которого подведомственен ему. Данные законоположения несколько изменились. Их прошлая редакция вела к неопределенности в вопросе относительно того, когда требуется составление протокола об АП, если лицо, которого привлекают к административной ответственности, оспаривает наличие события АП и (либо) назначенные ему

административные наказания: до вынесения постановления либо после того, как оно вынесено. Действующая редакция части 2 ст. 28.6 КоАП РФ данную неопределенность ликвидировала, с уточнением, что в данном случае протокол приобщают к вынесенному постановлению. Поэтому вполне обоснованно задать вопрос, зачем оформлять протокол об АП после вынесения постановления по делу об АП? Ответ на этот вопрос можно с легкостью получить, дав оценку, выполняет ли в этом случае протокол об административном правонарушении какую-либо функцию в административно-деликтном механизме. С учетом того, что, как ранее отмечено, протокол об АП является основным процессуальным актом, принимаемым на этапе возбуждения дела, - и следовательно, все функции, которые он может исполнять в производстве по делу об АП, имеют связь именно с данным этапом, то составление изучаемого протокола после рассмотрения дела по сути функционально избыточно. Ту или иную необходимость совершить такое процессуальное действие с позиции тех функций, на исполнение которых оно рассчитано, даже в теории сложно вообразить.

Более подробный функциональный разбор такого процессуального действия влечет такой же вывод. Так, прежде всего, в рассматриваемом случае ввиду пункта 6 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об АП является возбужденным с вынесением постановления, то есть составление протокола после вынесения постановления не способно исполнять функцию возбуждения дела не просто по логическим соображениям, а также и в силу прямого законодательного указания. Второе, исполнение обвинительной функции также не реализуется: лицо в процессе вынесения постановления уже знает о том, что, по мнению должностного лица, в действиях его имеется определенный состав административного правонарушения. Помимо этого, характер и основания предъявленного обвинения обычно являются очевидными для лица, привлекаемого к административной ответственности, опираясь на понимание той ситуации, где действует должностное лицо; третье, лицо, по отношению к которому ведут производство по делу, знает о собственном статусе. Четвертое,

доказательственное значение протокола об АП является фиктивным после определения всех обстоятельств дела в постановлении. При этом, считаем, что отсутствуют основания полагаться на то, что оформленный протокол, а также вынесенное постановление одним и тем же должностным лицом в один и тот же период вне зависимости от последовательности осуществления процессуального действия, а также принятия процессуального решения будут обладать различными данными, которые имеют значение для правильного решения дела. Пятое, возложение на должностное лицо обязанности по составлению протокола об АП после назначения административного наказания очевидно не обусловлено необходимостью удостоверения применения обеспечительной меры.

Если говорить о возможности указания в протоколе об АП объяснений лица, которого привлекают к административной ответственности, а также показаний свидетелей и потерпевшего, то они не всегда должны быть в этом протоколе. Данные показания и объяснения могут быть отражены и в самом постановлении, и приобщаться к нему в форме отдельного документа, который составлен в произвольном виде и подписан соответствующим физическим лицом.

Соответственно, составление протокола об АП в изучаемом случае - обременительная формальность, не представляющая определенных гарантий прав участников производства по делам об АП, и не имеющей связи с исполнением ни одной из функций, которые обусловлены правовой сущностью этого протокола. В данном случае составление протокола об АП также не благоприятствует правильному решению дела (его уже рассмотрели).

Соответственно, полное отступление от обязанности по составлению протокола об АП после назначения административного наказания тогда, когда лицо не согласно с наличием события АП и (либо) назначенным ему административным наказанием, будет выступать как мера, связанная с оптимизацией деятельности органов власти способом, не ведущим к ущемлению свобод и прав граждан. Поэтому предложено устранение

обязанности должностного лица по составлению протокола об АП после вынесения постановления именно на месте совершения физическим лицом АП.

Для того чтобы увидеть более широкие перспективы совершенствования процедуры привлечения к административной ответственности без составления протокола об административном правонарушении, необходимо оценить, допустима ли такая процедура в принципе, насколько она справедлива. Не вдаваясь в глубокие размышления, данную процедуру оцениваем положительно. В условиях, когда должностное лицо, уполномоченное возбуждать дело об административном правонарушении и рассматривать его, располагает данными, необходимыми и достаточными для оперативного разрешения дела, понуждать его к составлению процессуальных актов, содержание которых сразу может быть воспроизведено в итоговом акте по делу - постановлении, бессмысленно. Аналогичную оценку можно дать и той ситуации, когда указанное должностное лицо получает данные о событии административного правонарушения не только благодаря тому, что оно находится непосредственно на месте и в момент его совершения, но и в результате ранее совершенных действий как процессуальных (в частности, применение обеспечительных мер), так и связанных с проведением контрольно-надзорных мероприятий (проверок). Причем для производства по делу об административном правонарушении придание доказательственного значения данным, содержащимся в материалах, касающихся указанных мероприятий, путем их воспроизведения (дублирования) в процессуальных актах (протоколах) не требуется, поскольку такие материалы, будучи документами, признаются доказательствами (ч. 1 ст. 26.7 КоАП РФ).

Важно отметить, что законодательство об административных правонарушениях допускает возможность составления протокола об административном правонарушении и вынесение постановления по делу об административном правонарушении в один и тот же день одним и тем же должностным лицом. Полагаем ошибочным утверждение Н. А. Берлада, что «арбитражная практика единодушно делает вывод о том, что составление в

один день протокола и постановления по делу об административном правонарушении является грубейшим нарушением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. Как следует из содержания статьи, такое утверждение сделано на основании того, что «административным органом должен быть представлен разумный срок, позволяющий лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, принять участие в рассмотрении дела». Бесспорно, что право на защиту неумолимо. Добавим, что право на получение квалифицированной юридической помощи гарантируется Конституцией РФ (ч. 1 ст. 48). Оно наиболее тесным образом сопряжено с правом на судебную защиту и, более того, оно производно от него. Напомним, что в соответствии с подп. «Б» п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления должен иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты.

Кстати, вопрос о том, не оказывается ли физическое лицо, привлекаемое к административной ответственности в особом порядке (на месте совершения правонарушения), лишенным права на пользование помощью защитника, ставился перед Конституционным Судом РФ. В частности, заявитель утверждал, что ч. 1 и 2 ст. 28.6 КоАП РФ ограничивают право граждан на получение квалифицированной юридической помощи при привлечении их к административной ответственности, поскольку не позволяют должностному лицу при наличии ходатайства о приглашении адвоката принять решение об отложении вынесения соответствующего постановления, и тем самым противоречат ст. 48 (ч. 1) Конституции РФ. Отказав в принятии к рассмотрению данного обращения, Конституционный Суд РФ указал, что правовое регулирование порядка привлечения к административной ответственности во многом предопределяется тем, что большинство административных правонарушений - в сравнении с запрещенными уголовным

¹ Берлад Н. А. Является ли нарушением со стороны административного органа составление в один день протокола и постановления о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей? // Административное право. 2011. № 3. С. 63.

законом деяниями - представляют собой деяния, которые характеризуются невысокой степенью общественной опасности, влекут менее строгие меры ответственности и имеют для граждан не столь значительные негативные последствия, но при этом носят массовый характер. Мотивируя свое решение, Конституционный Суд РФ напомнил, что в постановлении от 16.06.2009 № 9-П применительно к производству по делам об административных правонарушениях отмечалось, что федеральный законодатель вправе определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений.

Поскольку административные правонарушения в области дорожного движения носят массовый характер, - указал Суд, - и в силу конкретных обстоятельств таких дел, непредоставление адвоката непосредственно на этапе привлечения к административной ответственности (т.е. составления протокола и вынесения постановления по делу об административном правонарушении) не нарушает конституционных прав граждан, поскольку в указанных случаях граждане не лишены возможности обратиться к помощи адвоката для защиты своих прав в суде (определение от 02.07.2015 № 1536-О).

Очевидно, исходя из фактических обстоятельств дела заявителя, Конституционный Суд РФ сформулировал приведенную правовую позицию применительно к отдельной категории дел об административных правонарушениях - делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Однако обоснование выводов Суда позволяет расширительно толковать данную правовую позицию и рассматривать скорое рассмотрение дела об административном правонарушении (на месте совершения правонарушения) без составления протокола об административном правонарушении как конституционно приемлемую правовую процедуру. Хотя, по сути, в указанном деле был решен вопрос не столько о допустимости несоставления протокола об административном правонарушении, сколько о

допустимости затрагивания прав граждан самой возможностью оперативного рассмотрения дела. Понятно, что абсолютизация права на помощь защитника по определенной категории дел об административных правонарушениях могла бы привести к фиктивности норм, предусматривающих назначение административного наказания без составления протокола об административном правонарушении, и явному дисбалансу в ущерб решения задач, стоящих перед производством по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ). Вероятно, что в большинстве случаев намерение воспользоваться помощью защитника было бы обусловлено стремлением затянуть рассмотрение дела, чем действительной необходимостью в получении квалифицированной юридической помощи. Подчеркнем, непредоставление защитника лицу, привлекаемому к административной ответственности должностным лицом, не свидетельствует об утрате им права на защиту. Оно в полной мере гарантируется при судебном разбирательстве дела.

Затронув практику конституционного правосудия, не лишне заметить применительно к теме исследования, что Конституционный Суд РФ не усматривает нарушение Конституции РФ в том, что одно и то же должностное лицо может возбуждать и рассматривать дело об административном правонарушении (определение от 23 апреля 2013 г. № 630-О).

Но даже без учета изложенного, мы убеждены в том, что КоАП РФ позволяет в один день составить протокол об административном правонарушении и вынести постановление по делу об административном правонарушении без ущемления права лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту. В частности, должностное лицо, будучи обязанным уведомить о времени и месте как составления протокола, так и рассмотрения дела (вынесении постановления), может сделать это одновременно и заблаговременно. В таком случае довод лица, в отношении которого ведется производство по делу, требующего отложить рассмотрение дела (или отменить постановление) на том основании, что оно не

имеет (не имело) возможности реализовывать право на защиту, вполне может быть отвергнут.

Если же исходить из того, что составление и вынесение двух указанных процессуальных актов возможно одновременно и что их содержание совпадает в части фактических данных, на основании которых устанавливаются обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении, то возникает вопрос о целесообразности такого дублирования. Учитывая, что протокол об административном правонарушении не имеет ни одной уникальной функции в административно-деликтном механизме, его составление в ряде указанных случаев может оказаться просто формальным соблюдением требований закона, а не реализацией важной гарантии, определяющей разумный баланс полномочий и обязанностей должностного лица, осуществляющего публичное преследование и прав лица, в отношении которого такое преследование осуществляется. Поэтому полагаем возможным оставить на усмотрение должностного лица, возбуждающего и рассматривающего дело об административном правонарушении, необходимость составления протокола об административном правонарушении, в том числе для того, чтобы не исключать возможность отложения рассмотрения дела об административном правонарушении в связи с необходимостью прибегнуть лицу, привлекаемому к административной ответственности, к помощи защитника. Другими словами, следует расширить перечень случаев, когда назначение должностным лицом административного наказания может осуществляться без составления протокола об административном правонарушении. Причем законодателю не нужно уточнять конкретные виды административных наказаний, как это предусмотрено им в ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ. Ведь речь идет о случаях рассмотрения дел об административных правонарушениях должностными лицами, которые вправе назначать только три вида указанных наказаний: предупреждение, административный штраф и административное приостановление деятельности. При этом административное приостановление деятельности может назначаться

за совершение одного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 9.1 указанного кодекса, уполномоченными на то должностными лицами (ч. 1 ст. 3.12 данного кодекса). Увеличение числа административных правонарушений, за которые может назначаться должностными лицами административное приостановление деятельности, принципиально не повлияет на замечание об отсутствии необходимости конкретизации мер административной ответственности, которые могут применяться должностным лицом без составления протокола об административном правонарушении. Дело в том, что должностные лица, уполномоченные составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, вправе осуществить временный запрет деятельности до рассмотрения дела судом (ч. 1 и 2 ст. 27.16 названного кодекса). Сжатый срок рассмотрения дела об административном правонарушении, влекущем приостановление административного приостановления деятельности и в рамках которого применен временный запрет деятельности, а также короткий срок рассмотрения жалобы на постановление о назначении такого административного наказания, являющиеся реальной гарантией прав лиц, привлеченных к административной ответственности, вполне можно рассматривать в качестве аргумента в пользу устранения обязанности составлять протокол об административном правонарушении во всех случаях, когда должностное лицо не находилось на месте совершения правонарушения или его событие не было зафиксировано работающими в автоматическом режиме специальных технических средств.

Предлагаемая новелла упростит деятельность правоохранительных органов во многих случаях, не ущемив при этом прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. Причем такое упрощение коснется дел об административных правонарушениях, совершенных как физическими, так и юридическими лицами. Устранение иррационального поведения должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных

правонарушениях, ведет к деbüroкратизации административно-деликтного механизма и повышению его эффективности.

Более того, обязанность составления протокола об административном правонарушении в случаях, когда это процессуально излишне, способствует росту правовых споров за счет случаев ненадлежащего ее исполнения (кажущегося таковым) и тем самым увеличивает нагрузку на правоохранительный механизм.

Логический анализ ч. 1 и 2 ст. 28.6 КоАП РФ показывает некорректность ее положений. Дефектным представляется такое основание для составления протокола об административном правонарушении, как спаривание лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, наличия события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание.

Во-первых, оспаривание постановления осуществляется в предусмотренном для этого порядке, в том числе оно может осуществляться по основаниям несогласия с наличием события административного правонарушения или назначенным административным наказанием. Во-вторых, выражение лицом, привлекаемым к административной ответственности, несогласия с решением должностного лица, принятым непосредственно на месте административного правонарушения, не может привести к какому-либо процессуальному результату.

Особое внимание следует уделить срокам составления протокола об административном правонарушении. Согласно ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения (ч. 1); в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения (ч. 3); в случае

проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 данного кодекса (ч. 3). По смыслу положений ст. 28.7 указанного кодекса протокол об административном правонарушении составляется по окончании административного расследования, которое проводится тогда, когда требуется продолжительное время (очевидно, в сравнении с установленными временными промежутками в ч. 2 ст. 28.5) для осуществления процессуальных действий, срок проведения которого по общему правилу не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении, но в исключительных случаях указанный срок может быть продлен до шести месяцев (ч. 1, 5 и 6).

Данные законоположения не в полной мере согласуются с вытекающим из ст. 28.2 данного кодекса требованием составления протокола об административном правонарушении в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности, что предполагает его надлежащее уведомление об этом. В тех случаях, когда данное лицо (его законный представитель) не присутствует в момент, когда должностным лицом делается вывод, что им выявлено административное правонарушение, немедленное составление протокола об административном правонарушении осуществить невозможно. При этом двух суток для выяснения данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, может вполне хватить, однако не приходится рассчитывать на то, что в указанные сроки они могут быть надлежащим образом извещены о месте и времени составления протокола об административном правонарушении. Что же касается выяснения дополнительных обстоятельств дела, то дела как такового еще нет, а для выяснения каких-либо обстоятельств предусмотрены те или иные процессуальные действия, совершение которых в рамках производства по делу об административном правонарушении возможно только после возбуждения дела. В связи с этим не удивительно, что на практике нередко единственным

способом соблюдения требований о надлежащем извещении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и не нарушения сроков составления протокола об административном правонарушении является возбуждение дела и проведение административного расследования. Причем правоприменитель прибегает к этому способу в целях соблюдения требований закона даже невзирая на то, что Верховный Суд РФ ориентирует суды рассматривать в качестве несущественного недостатка протокола об административном правонарушении нарушение установленных ст. 28.5 КоАП РФ сроков его составления, поскольку эти сроки не являются пресекательными.

Разумным представляется определять срок уведомления лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, о составлении протокола об административном правонарушении, а не устанавливать обязанность должностного лица немедленно составлять данный протокол. Именно такое уведомление должно осуществляться незамедлительно с того момента, когда должностное лицо, уполномоченное составлять указанный протокол, получило (располагает доступом) данные, подлежащие отражению в названном процессуальном акте (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ). Реализация этого предложения по изменению законодательства предполагает прямое нормативное закрепление обязанности должностного лица уведомлять о составлении протокола об административном правонарушении лицо, в отношении которого возбуждено (возбуждается) дело.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о том, что институт возбуждения административного производства имеет определенный потенциал развития. Полагаем, что научного обсуждения заслуживает возможность расширения перечня случаев назначения административного наказания без составления протокола об административном правонарушении. Отдельные нормы данного института, определяющие порядок и условия составления протокола об административных правонарушениях, требуют корректировки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного исследования необходимо отметить следующее.

Правила благоустройства муниципального образования силой нормативного документа, мы повышаем их правовую силу, устраняем необходимость использования регионального или федерального законодательства для решения части вопросов, касающихся муниципального хозяйства или даже финансов.

В то же время в правовом регулировании в сфере благоустройства территорий довольно обширный объем занимают акты регионального уровня. Связано это с перераспределением полномочий органов власти различных уровней, когда вопросы финансирования общественных работ, в том числе и по благоустройству территорий, в силу положений Федерального закона от 27.12.2009 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» были переданы с местного на региональный уровень.

Правоприменительная практика в сфере административного надзора за соблюдением правил благоустройства на территории муниципальных образований на данный момент продолжает выявлять наличие ряда проблем в данной области, до сих пор не устраненных законодателем.

В юридическом составе любого административного правонарушения содержатся 4 элемента: объект; объективная сторона; субъект; субъективная сторона.

Административная ответственность за нарушения правил благоустройства муниципальных образований находится вне предметов ведения Российской Федерации, следовательно, может быть установлена

законами субъектов Федерации, осуществляющими собственное правовое регулирование в данной сфере.

Вопросы, связанные с благоустройством территорий муниципальных образований, получили развитие в законодательстве Российской Федерации в период 2011 г., когда на проблему, связанную как с отсутствием самого благоустройства территорий муниципальных образований, так и с отсутствием четкой законодательной регламентации прав и обязанностей органов местного самоуправления в сфере благоустройства, обратил внимание премьер-министр Правительства Российской Федерации В.В. Путин.

Однако до настоящего времени на региональном уровне отсутствует единый подход в вопросах, связанных с установлением административной ответственности за правонарушения, связанные с нарушением требований правил благоустройства.

Анализ регионального законодательства об административной ответственности показывает, что волеизъявление федерального законодателя не всегда учитывается в субъектах Федерации.

На региональном уровне отсутствует единый подход к пониманию и определению статуса административных правонарушений в сфере благоустройства.

В различных субъектах Федерации к административным правонарушениям в сфере благоустройства территории относят такие разные проступки, как несанкционированное разрытие территорий общего пользования, размещение на территории общего пользования разукomплектованных транспортных средств, разбрасывание окурков, порча или уничтожение малых архитектурных форм, нарушение требований к порядку деятельности ярмарок, нарушение требований к деятельности кладбищ, и многое другое.

В литературе обоснованно отмечается, что объектом административного правонарушения являются общественные отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность. Объекты

правонарушения можно подразделить на общий объект, родовой объект и непосредственный объект. В качестве общего объекта административного правонарушения выступает вся совокупность общественных отношений, за нарушения которых устанавливается административная ответственность, т.е. все объекты правонарушений, предусмотренные КоАП РФ и законодательными актами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

В качестве родового объекта выступают общественные отношения, объединенные КоАП в главы (например, административные правонарушения, посягающие на права граждан). Непосредственным объектом административного правонарушения являются общественные отношения, нарушаемые при совершении конкретного административного проступка.

Соответственно, родовые объекты административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, конкретизированы в главах соответствующих законов.

Отсюда следует, что нарушение правил благоустройства муниципальных образований в некоторых субъектах относится к общественным отношениям в сфере здоровья и санитарно-эпидемиологического здоровья граждан; а те же самые действия, относятся к общественным отношениям в сфере благоустройства.

Учитывая изложенное, следует прийти к выводу, что исследуемые нормы законов об административных правонарушениях некоторых субъектов страдают от правотворческих ошибок и нуждаются в скорейшей коррекции путем создания в указанных законах специальной главы, посвященной административным правонарушениям в сфере благоустройства городской территории.

Анализ приведенных Законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях позволяет сделать следующие выводы.

В законах об административных правонарушениях Ставропольского края, Ростовской области, Волгоградской области, Астраханской области, Республики Калмыкия административные правонарушения в области благоустройства выделены в отдельную категорию административных правонарушений.

В законах об административных правонарушениях Краснодарского края и Республики Адыгея статьи, посвященные административным правонарушениям в области благоустройства, отнесены к категориям административных правонарушений, посягающим на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан.

Подход, проявленный законодательными органами Краснодарского края и Республики Адыгея, не учитывает положения ст. 2.6.2 «Административная ответственность собственников или иных владельцев земельных участков либо других объектов недвижимости» Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, в соответствии с которой административные правонарушения в области благоустройства территории муниципальных образований, содержания и благоустройства объектов капитального строительства отнесены федеральным законодателем к отдельной области общественных отношений.

Один из существенных недостатков правотворческой практики в Российской Федерации состоит в том, что государственные органы, принимая нормативные правовые акты в развитие, обоснование нормативного правового акта вышестоящего органа, нередко подменяют волю этого органа собственной волей и закрепляют порядки, которые порой могут быть прямо противоположны тем, которые хотел видеть вышестоящий орган.

Законы об административных правонарушениях Краснодарского края и Республики Адыгея, а также некоторых иных субъектов Федерации являются примерами тех случаев, когда воля федерального законодателя, выраженная им в законодательном акте, не учитывается и не реализуется на уровне региональном.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что в настоящее время в регионах Российской Федерации остро обозначена проблема признания несоответствующими действующему законодательству и принятыми с превышением полномочий правилам благоустройства и законов субъектов Российской Федерации, а также административная ответственность за нарушение данных правил и законов.

Суды полагают, что в данных случаях правила благоустройства, законы субъектов Российской Федерации предусматривали нормы, регулирующие правоотношения, которые не относятся к правоотношениям в сфере благоустройства, и уже урегулированы федеральным законодательством.

Соответственно, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных законами и иными нормативно правовыми актами Российской Федерации. Уже было вынесено достаточно большое количество определений Верховного суда, отменяющих законы субъектов РФ.

Основываясь на данных определениях, Прокурором Тюменской области было вынесено представление от 05.05.2017 об устранении нарушений закона. Кроме того, в представлении было указано, что существующая статья 4.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности содержит отсылку к целому ряду НПА ОМС без конкретизации состава административного правонарушения, без формулирования требований к его объективной стороне, без указания, за какие конкретные действия наступает установленная данной статьей административная ответственность, что не соотнобразуется с принципом правовой определенности, обязанностью государства обеспечить законность при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. Поэтому было принято решение по включению в Кодекс Тюменской области об административной ответственности отдельных составов административных правонарушений. Данные составы сформулированы на основе правоприменительной практики и охватывают основные направления

деятельности муниципалитета в рамках контроля за соблюдением норм и правил в сфере благоустройства.

Рекомендации:

Считаем необходимым принятие кодексов путем кодификации действующих законов в субъектах федерации, в том числе и в Тюменской области, можно было бы предотвратить возникновение проблемы постоянного увеличения количества нормативных правовых актов и их применения в дальнейшем. При необходимости установления административной ответственности на региональном уровне за определенное деяние было бы целесообразнее внести дополнительно соответствующую статью или ряд статей в кодекс, нежели принимать новый закон.

При подготовке работы был проведен анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства.

Кодексы являются идеальным выходом из ситуации, когда в субъекте РФ действуют несколько десятков законов, в которые постоянно необходимо вносить изменения, как в связи с расширением круга общественных отношений, регулируемых правом, так и в связи с изменением размеров штрафов, ужесточением или смягчением наказаний.

В ходе проведенного анализа появлялись систематические сложности при работе с нормативными правовыми актами Тюменской области и других регионов, где отсутствуют кодифицированные нормативные акты в сфере административной ответственности за административные правонарушения. Во-первых, систематическое принятие подобных законов приводит к постоянно возрастающему количеству действующих нормативных актов. Во-вторых некоторые из законов со временем теряют юридическую силу, устаревают, в действующие законы вносятся изменения путем принятия новых законов, что приводит к трудностям в процессе правоприменения.

В результате исследования мы пришли к выводу, что для более удобного правоприменения необходимо провести систематизацию законодательства

— субъектов РФ в сфере административной ответственности в области благоустройства.

— Самым оптимальным способом систематизации указанных актов является кодификация, в ходе которой возможно подготовить единый кодифицированный акт - кодекс субъекта Федерации об административных правонарушениях.

— Принимаемый кодекс должен учитывать особенности региона, в котором он принимается. Кодекс должен быть не только удобным для использования правоприменителями, гражданами и организациями, но и защищать права и интересы как отдельных граждан, так и населения в целом, а главное - быть реально работающим инструментом на благо общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Источники

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

1.2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

1.3. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

1.4. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 42. Ст. 4111.

1.5. Приказ Минюста России от 31.08.2012 № 173 «Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // Российская газета. 2012. № 218.

2. Научная литература

2.1. Архив МС СУ № 1 г. Урай ХМАО-Югры. 2013. Дело № 3-1725/2701/2013 // СПС «Консультант Плюс»

2.2. Архив Суровикинского районного суда Волгоградской области. 2013. Дело № 12-52/2013 // СПС «Консультант Плюс»

- 2.3. Административное право / Отв. ред. Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2015. С.110.
- 2.4. Алексеев С.С. Общая теория права. М.: ТК «Велби», 2014. С.354.
- 2.5. Афонин В.В. Особенности привлечения участников дорожного движения к административной ответственности // Наука и практика. 2014. № 2 (59). С. 14-18.
- 2.6. Ахмедова Ф.Э. Проблемы привлечения к административной ответственности в области дорожного движения // Вестник магистратуры. 2015. № 1-3 (40). С. 78-79.
- 2.7. Братановский С.Н., Лисицкая А.В. Административная ответственность в области автомобильного транспорта и дорожного движения // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 195-200.
- 2.8. Вдовиченко В.В. Доказательства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Наука и практика. 2014. № 4 (61). С. 26-29.
- 2.9. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. 6-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2009. С. 454.
- 2.10. Волчецкая Т.С., Хорьков В.Н. Актуальные проблемы административного расследования // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 23.
- 2.11. Грядунов В.М. Совершенствование правоприменительной деятельности при фиксации административных правонарушений в области дорожного движения техническими средствами // Наука и практика. 2015. № 1 (62). С. 31-34.
- 2.12. Губарева Т.И. О единстве понимания и правового регулирования административного процесса // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 41 - 44.
- 2.13. Денисенко В.В. Некоторые проблемы правопонимания и правоприменения КоАП // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 15.

2.14. Дресвянникова Е.А. Правильная квалификация административного правонарушения – как составляющая принципа неотвратимости наказания // Административное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 375-379.

2.15. Елисеев А.В. Организация взаимодействия в сфере привлечения к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за правонарушения в области дорожного движения, зафиксированные техническими средствами, работающими в автоматическом режиме // Полицейская деятельность. 2014. № 3. С. 271-276.

2.16. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. М., 2010. С. 142; Ожегов С.Ю., Шведова Н.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 2009. С. 141.

2.17. Жбанова С.А., Ноговицина Е.Н. Проблема привлечения иностранных граждан к административной ответственности за правонарушения в сфере безопасности дорожного движения // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2015. № 1 (42). С. 38-40.

2.18. Зинков Е.Г. О некоторых проблемах реализации административной ответственности в сфере конституционно-правовых отношений // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 33 - 36.

2.19. Зубач А.В. Теоретические и методологические основы формирования правосознания сотрудников Госавтоинспекции в процессе профессионального образования// Актуальные проблемы профессиональной подготовки сотрудников Госавтоинспекции на современном этапе: материалы межвузовской научно-практической конференции. Набережные Челны, 2014.

2.20. Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39 - 48.

2.21. Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения». Система «Гарант», 2015. С. 7.

2.22. Иванова О.А. Административная ответственность участников дорожного движения за правонарушения, совершенные в состоянии опьянения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2014. С.9.

2.23. Казанцева О.Л., Усолкин А.В. Некоторые вопросы административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные в состоянии опьянения // NovaInfo.Ru. 2015. Т. 1. № 32. С. 211-215.

2.24. Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): Монография. М., 2012.

2.25. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012.

2.26. Клейн Н.И. Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 8 - 18.

2.27. Кобозева Н.А. Проблемы административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2013. Т. 1. С. 77-81.

2.28. Коваленко К.Е. Специальный субъект юридического состава административных правонарушений в области дорожного движения // NovaInfo.Ru. 2014. № 28. С. 329-331.

2.29. Коваленко К.Е. Субъект как элемент юридического состава административных правонарушений в области дорожного движения // NovaInfo.Ru. 2014. № 28. С. 325-327.

2.30. Комаров В.В., Бигун В.А., Баранкова В.В. Проблемы науки гражданского процессуального права / Под ред. В.В. Комарова. Харьков, 2012. С. 105.

2.31. Кочеткова Н.Д. К вопросу о правовом регулировании административной ответственности в области дорожного движения // В сборнике: Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) к 40-летию со дня

образования ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова : сборник материалов X международной научно-практической конференции. ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел России имени В.В. Лукьянова». 2016. С. 215-220.

2.32. Кружилин В.С., Четверикова А.И. Применение норм об административной ответственности в системе обеспечения безопасности дорожного движения // Наука и практика. 2016. № 1 (66). С. 53-56.

2.33. Крючкова Н.В., Паламарчук А.В., Русецкий Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о безопасности дорожного движения. М., 2012. С. 13.

2.34. Кузнецов С.В. К вопросу о соотношении сопутствующих категорий «субъект права» и «субъект правоотношений» // История государства и права. 2013. № 15. С. 14 - 19.

2.35. Кулешова А.В. К вопросу о конституционности норм кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 48-54.

2.36. Купреев С.С. К дискуссии о новой системе административного права // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 7 - 9.

2.37. Ледащев С.В. Административная ответственность за превышение установленной скорости движения // Ученые записки. 2016. № 3 (19). С. 187-189.

2.38. Ляшенко Е.А. Основания и механизмы привлечения к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Наука и практика. 2016. № 3 (68). С. 74-76.

2.39. Ляшенко Е.А. Правовые и практические аспекты отдельных положений реализации административной ответственности за нарушения в области безопасности дорожного движения // В сборнике: Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) к 40-летию со дня образования ОрЮИ

МВД России имени В. В. Лукьянова: сборник материалов X международной научно-практической конференции. ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел России имени В.В. Лукьянова». 2016. С. 249-254.

2.40. Ляшенко Е.А. Процессуальные проблемы реализации административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Наука и практика. 2015. № 2 (63). С. 73-75.

2.41. Майоров В. И. Понятие дорожно-транспортных правонарушений и вопросы их классификации // Проблемы права. 2014. № 2 (45). С. 173-178.

2.42. Майоров В.И., Коркин А.В. Административная ответственность в области дорожного хозяйства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1 (35). С. 45-52.

2.43. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 386.

2.44. Мацкевич И.М., Власенко Н.А. Формализация специальностей научных исследований в сфере права: содержание и перспективы // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 116 - 121.

2.45. Мишина Ю.В. Актуальные проблемы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Наука и практика. 2014. № 2 (59). С. 104-107.

2.46. Молчанов П.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2008. С. 5.

2.47. Мукабенов М.В. Административные правонарушения в области дорожного движения, совершаемые водителями транспортных средств // Черные дыры в Российском законодательстве. 2014. № 6. С. 127-131.

2.48. Мурзина Е.А. Административное судопроизводство - самостоятельный вид осуществления судебной власти: понятие, предмет и особенности // Администратор суда. 2013. № 3. С. 19 - 23.

2.49. Мурзина Л.И. Использование средств автоматического выявления и фиксации административных правонарушений в области безопасности дорожного движения // В сборнике: Государство, общество, право межвузовский сборник научных статей. под общ. ред. Б. В. Николаева. Пенза, 2015. С. 45-51.

2.50. Ноговицина Е.Н. Особенности привлечения иностранных граждан к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Наука и практика. 2016. № 3 (68). С. 83-85.

2.51. Овсянко Д.М. Административное право. М., 2000. С. 7.

2.52. Панов А.Б. Спорные вопросы привлечения к административной ответственности // Российский судья. 2013. № 1. С. 28-32.

2.53. Паньшин Д.Л., Дресвянникова Е.А. Вопросы вступления в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Административное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 831-832.

2.54. Пиунова В.И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1073 - 1079.

2.55. Полякова С.В. Институт административной ответственности в области дорожного движения: ретроспективный анализ // В сборнике: Инструменты и механизмы современного инновационного развития Сборник статей Международной научно-практической конференции: в 3 частях. Ответственный редактор: Сукиасян Асатур Альбертович. 2016. С. 176-181.

2.56. Пустовойт И.И. Классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 2. С. 210-213.

2.57. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2012.

2.58. Романькова С.А. Бальная система учета правонарушений как механизм сдерживания водителей, систематически и злостно нарушающих правила дорожного движения в России // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1181-1186.

2.59. Семёнов Н.С. Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств (теоретические и правовые аспекты) // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 33. С. 115-125.

2.60. Сидоров Э.Т., Тарасов А.Ю. Проблемы применения технических средств в деятельности органов внутренних дел для обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 130-134.

2.61. Смирнова Е.С. Сравнительно-правовой анализ административной ответственности в области безопасности дорожного движения в России и других государствах СНГ // Закон и право. 2016. № 1. С. 164-166.

2.62. Смоляков А.И. Ответственность за административные правонарушения в области дорожного движения: смена приоритетов или ошибка законодателя? // В сборнике: Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова: сборник материалов X международной научно-практической конференции. ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел России имени В.В. Лукьянова». 2016. С. 376-379.

2.63. Сорокин В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С.6.

2.64. Стахов А.И. О систематизации и унификации отечественного административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 22 - 24.

2.65. Суруда Е.А. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // В сборнике: Глобализация науки: проблемы и перспективы Сборник статей Международной научно-практической конференции. НАУЧНЫЙ ЦЕНТР «АЭТЕРНА». г.Уфа, Россия, 2014. С. 34-36.

2.66. Таран О.А. К вопросу о критериях малозначительности правонарушений в области дорожного движения // Научные труды SWorld. 2014. Т. 31. № 1. С. 47-52.

2.67. Тарасов О.А. Новый проект Кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. С. 93 - 102.

2.68. Ткаченко Д.А., Дегтярева Л.Н. Проблемы административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, связанные с регистрацией автотранспортных средств // В сборнике: Публичное право: проблемы реализации и развития Сборник материалов Международной научно-практической конференции. 2017. С. 373-382.

2.69. Труфанов Р.С., Ланцман Е.Н. Субъект правонарушения по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Успехи современного естествознания. 2011. № 8. С. 251-253.

2.70. Щеколodкин А.Н. Пробелы в правовом регулировании административного расследования // Законодательство и экономика. 2014. № 7. С. 41.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1**АРБИТРАЖНЫЙ СУД ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Хохрякова д.77, г.Тюмень, 625052, тел (3452) 25-81-13, ф.(3452) 45-02-07,
<http://tumen.arbitr.ru>, E-mail: info@tumen.arbitr.ru

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**РЕШЕНИЕ**

г. Тюмень

Дело № А70-15208/2014

27 марта 2015 года

Арбитражный суд Тюменской области в составе судьи Коряковцевой О.В., рассмотрев в порядке упрощенного производства без вызова сторон дело, возбужденное по заявлению

ООО «УютСервисБыт»

к Административной комиссии Центрального ОА г. Тюмени

об оспаривании постановления от 26 ноября 2014 г. № ЦАО1941 о привлечении к административной ответственности,

установил:

ООО «УютСервисБыт» (далее – заявитель, Общество) обратилось в арбитражный суд с заявлением об оспаривании постановления Административной комиссии Центрального ОА г.Тюмени (далее – ответчик) от 26 ноября 2014 г. № ЦАО1941 о привлечении к административной ответственности.

На основании п. 4 ч. 1 ст. 227 Арбитражного процессуального кодекса РФ дело рассматривается в порядке упрощенного производства, о чем стороны извещены надлежащим образом.

Поскольку копия оспариваемого постановления получена заявителем по почте 8 декабря 2014 года, что подтверждается представленным в материалы дела почтовым уведомлением (л.д. 54) и с заявлением в арбитражный суд заявитель обратился 22 декабря 2014 года, то в данном случае соблюден 10-дневный срок подачи заявления в арбитражный суд, установленный частью 2 ст.208 Арбитражного процессуального кодекса РФ и частью 1 ст. 30.3 КоАП РФ.

В обоснование заявленных требований Общество ссылается на отсутствие доказательств события правонарушения и вины Общества в его совершении.

Ответчик представил материалы административного дела и отзыв на заявление, согласно которому заявленные требования не признает.

Исследовав материалы дела, оценив представленные доказательства и доводы сторон, учитывая требования ч.7 ст.210 Арбитражного процессуального кодекса РФ о проверке судом оспариваемого постановления в полном объеме, арбитражный суд считает, что заявленные требования удовлетворению не подлежат по следующим основаниям.

Заявитель ООО «УютСервисБыт» зарегистрирован в качестве юридического лица (ОГРН 1127232050990), его юридический адрес: г. Тюмень, ул. Осипенко, д.63; фактический адрес: г.Тюмень, ул.Камчатская, д.84 «А»; законный представитель – директор Кирьянов А.А.

Общество на основании договора от 27 октября 2013 года № 79 оказывает услуги и выполняет работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме по адресу: г. Тюмень, ул. Рационализаторов, 22.

Ведущим инженером МКУ «Служба заказчика по благоустройству Калининского АО г. Тюмени» Макаровым П.А. 17 ноября 2014 года в ходе осмотра территории обнаружено, что Общество допустило захламление,

засорение бытовым мусором территории, прилегающей к мусоросборнику возле дома № 22 по ул.Рационализаторов в г.Тюмени.

Результаты осмотра зафиксированы Актом осмотра от 17 ноября 2014 г. и приложенными к нему фотографиями места совершения административного правонарушения.

По данному факту этим же должностным лицом Службы заказчика в отношении Общества составлен протокол об административном правонарушении от 19 ноября 2014 г. № б/н по признакам ст. 4.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности.

По результатам рассмотрения протокола и приложенных к нему документов Административной комиссией 26 ноября 2014 года вынесено оспариваемое постановление № ЦАО1941, которым Общество привлечено к административной ответственности на основании ст.4.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности в виде штрафа в размере 20 000 руб. по факту нарушения п. «в» ч.1 ст.13 Правил благоустройства города Тюмени (утв. решением Тюменской городской Думы от 26 июня 2008 г. № 81).

Привлечение заявителя к административной ответственности осуществлено при наличии у ответчика полномочий по составлению протокола и вынесению постановления, предоставленных пунктом «б» ч.2 ст.5.1 и пунктом «в» ч.1 ст.5.3 Кодекса Тюменской области об административной ответственности с учетом Распоряжения Главы Администрации г. Тюмени от 5 марта 2008 г. № 52-рг «О перечне должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях», п. 2 ст. 8 Закона Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 322 «Об административных комиссиях в Тюменской области» и Постановления Администрации города Тюмени от 08.08.2011 № 96 «О создании и утверждении составов административных комиссий города Тюмени».

Материалы дела свидетельствуют, что протокол составлен и постановление вынесено в отсутствие законного представителя Общества, но при надлежащем его извещении о времени и месте совершения данных

процессуальных действий (л.д. 29, 34). При составлении протокола об административном правонарушении присутствовал представитель Общества Гусейнов Р.Р. по доверенности от 19 декабря 2013 года.

Арбитражный суд считает вынесенное постановление законным и обоснованным.

В соответствии со ст.4.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности нарушение правил благоустройства территорий городов и других населенных пунктов, установленных соответствующими органами местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных статьями 1.14, 1.15 настоящего Кодекса, влекут предупреждение или наложение административного штрафа на юридических лиц - от десяти тысяч до ста тысяч рублей.

Согласно п. «в» ч.1 ст.13 Правил благоустройства города Тюмени (утв. решением Тюменской городской Думы от 26 июня 2008 г. № 81) на территории города Тюмени запрещается: допускать захламливание, загрязнение, засорение предоставленной территории, прилегающей территории, территорий общего пользования.

В соответствии со ст. 3 Правил в городе Тюмени благоустройство обеспечивают юридические, физические лица, индивидуальные предприниматели, обязанные в силу требований действующего законодательства, муниципальных правовых актов города Тюмени, договора содержать объекты благоустройства.

В соответствии с условиями договора от 27 октября 2013 года № 79 Общество приняло на себя обязанности оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, расположенном по адресу г.Тюмень, ул.Рационализаторов, д.22 (пункт 1.1 Договора).

В силу части 1 статьи 36 Жилищного кодекс РФ к общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме относится, в том числе, земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами

озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты.

В соответствии с частью 3 статьи 19 указанных Правил юридические, физические лица, индивидуальные предприниматели, обязанные в силу требований действующего законодательства, муниципальных правовых актов, договора содержать территории, здания, сооружения, объекты природного и природно-антропогенного происхождения, обязаны обеспечить устройство площадок для мусоросборников и оборудование их мусоросборниками для твердых бытовых отходов либо заключить договоры на пользование площадками для мусоросборников и мусоросборниками для твердых бытовых отходов.

Согласно части 9 статьи 20 Правил лица, указанные в части 3 статьи 19 настоящих Правил, обязаны: не допускать наличие несанкционированных свалок на предоставленной и прилегающей территории; не допускать наличие несанкционированных свалок в местах производства ремонтных, аварийных работ и работ по уборке территории.

Событие вмененного Обществу нарушения выражается в противоправном бездействии, выразившемся в том, что Общество допустило захламление, засорение бытовым мусором территории, прилегающей к мусоросборнику возле дома № 22 по ул.Рационализаторов в г.Тюмени.

При этом довод заявителя об отсутствии доказательств события правонарушения не находит своего подтверждения.

В соответствии со ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами (ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ).

Судом установлено, что событие правонарушения, совершенного Обществом, подтверждено актом осмотра от 17 ноября 2014 г. с приложенными к нему фотографиями места совершения административного правонарушения, а также протоколом об административном правонарушении от 19 ноября 2014 г. № б/н.

Вина Общества в данном правонарушении, в том виде как она определена ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, административным органом установлена.

В обоснование довода об отсутствии вины в данном правонарушении Общество указывает, что оно само уборку территории не производит, в целях организации уборки территории Обществом был заключен договор с ООО «УК «Злата», которое в свою очередь и должно своевременно убирать территорию возле дома 22 по ул.Рационализаторов.

Вместе с тем, неисполнение контрагентом Общества обязанностей по данному договору не свидетельствует об отсутствии вины заявителя в допущенном правонарушении, поскольку обязанность по обеспечению благоустройства прилегающей территории возложена именно на заявителя как управляющую организацию многоквартирного дома.

Согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, вина Общества, в данном случае, выразилась в непринятии всех зависящих мер по недопущению правонарушения, в том числе, в не осуществлении должного контроля за выполнением обязанностей ООО «УК «Злата» по уборке территории, при этом сам факт выявленного нарушения свидетельствует, что принятых Обществом мер было недостаточно.

Доказательств того, что Общество приняло все необходимые меры для соблюдения правил благоустройства, или того, что у него отсутствовала объективная возможность для этого, заявитель в материалы дела не представил.

На основании изложенного, арбитражным судом не принимается довод заявителя о недоказанности его вины в совершенном правонарушении.

Наказание Обществу назначено в пределах санкции статьи 4.2 Кодекса Тюменской области об административной ответственности, с учетом наличия обстоятельств, отягчающих ответственность, выразившихся в повторном совершении Обществом однородного правонарушения.

Процессуальных нарушений порядка привлечения лица к административной ответственности судом не установлено.

Таким образом, ООО «УютСервисБыт» законно и обоснованно привлечено к административной ответственности оспариваемым постановлением от 26 ноября 2014 г. № ЦАО1941, в связи с чем, в удовлетворении заявленных требований о признании его незаконным следует отказать.

Руководствуясь ст.ст.167, 211, 229 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

Р Е Ш И Л :

В удовлетворении заявленных требований отказать.

Решение может быть обжаловано в течение десяти дней со дня его принятия в Восьмой арбитражный апелляционный суд путем подачи апелляционной жалобы через Арбитражный суд Тюменской области.

ТЮМЕНСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД**Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ**

от 26 января 2017 г. по делу N 3а-111/2016

Тюменский областной суд в составе:

председательствующего судьи Глушко А.Р.,

при секретаре В.,

с участием прокурора Прокуратуры Тюменской области Спириной О.В., представителя административного истца общества с ограниченной ответственностью "Тюмень Водоканал" П., представителя административного ответчика Тюменской городской Думы Т., рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по административному исковому заявлению ООО "Тюмень Водоканал", поданному его представителем П., к Тюменской городской Думе о признании нормативного правового акта недействующим в части,

установил:

В Тюменский областной суд поступило административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью "Тюмень Водоканал" (далее по тексту также - ООО "Тюмень Водоканал"), поданное его представителем П., с учетом последующих уточнений и дополнений требований, о признании части 7 статьи 12 Правил благоустройства территории города Тюмени, утвержденных решением Тюменской городской Думы от 26.06.2008 г. N 81 (в редакции решения Тюменской городской Думы от 20.06.2014 г. N 163) недействующей, как несоответствующей статье 71 Конституции Российской Федерации, ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 7 и статье 16 Федерального закона N 131-ФЗ от 06.10.2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации", статье 3 Федерального закона от 17.07.2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", подпункту "в" пункта 4, подпункту "а" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. N 96, взыскании с ответчика расходов по оплате государственной пошлины в размере 4500 руб. Требования мотивированы тем, что решением Тюменской городской Думы от 20.06.2014 года N 163 были внесены изменения в Правила благоустройства территории города Тюмени (далее по тексту также - Правила благоустройства, либо Правила), согласно которым, ч. 7 их ст. 12 изложена в следующей редакции: "Содержание и благоустройство территории в радиусе двух метров от водоразборных колонок и колодцев, устройство водостоков и подходов к ним производится юридическими, физическими лицами, индивидуальными предпринимателями, обязанными в силу требований действующего законодательства, муниципальных правовых актов города Тюмени, договора содержать объекты благоустройства.". ООО "Тюмень Водоканал", не соглашаясь с вышеуказанными положениями Правил благоустройства, и прося о признании их недействующими, указывает, что они возлагают на собственников и иных правообладателей водоразборных колонок и колодцев, как объектов благоустройства, дополнительную обязанность по содержанию прилегающей к ним территории, не являющейся собственностью этих лиц, а также определяют границы территории, подлежащей санитарной уборке, в то время, как такая обязанность может быть установлена лишь федеральными законами, к которым Правила благоустройства территории города Тюмени не относятся.

Представитель административного истца ООО "Тюмень Водоканал" П. в судебных заседаниях заявленные требования с учетом их уточнения и дополнения поддержала.

Представитель административного ответчика Тюменской городской Думы Т. в судебных заседаниях против удовлетворения заявленных требований с учетом их уточнения и дополнения возражала, представив соответствующие возражения.

Заслушав объяснения сторон, заключение прокурора Прокуратуры Тюменской области Спириной О.В., полагавшей возможным заявленные требования удовлетворить в части, в которой возложение обязанности по содержанию и благоустройству территории в радиусе двух метров от водоразборной колонки, либо колодца фактически нарушает право физических и юридических лиц на свободу заключаемого договора, исследовав материалы дела, оценив представленные доказательства в их совокупности, суд приходит к выводу о том, что требования ООО "Тюмень Водоканал" подлежат частичному удовлетворению по следующим основаниям.

Статьями 12, 130 и 132 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое действует самостоятельно в пределах своих полномочий. При этом органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В соответствии с абзацем 18 части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее по тексту также - Федеральный закон N 131-ФЗ) под благоустройством территории поселения (городского округа) понимается комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Согласно пунктов 3, 25 части 1 статьи 16 Федерального закона N 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относятся владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа; утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа.

В соответствии со статьей 1 Правил благоустройства, указанные Правила устанавливают общеобязательные нормы поведения для юридических, физических лиц и лиц, осуществляющих деятельность без образования юридического лица, на территории города Тюмени и регламентируют деятельность Администрации города Тюмени при решении вопросов местного значения в сфере благоустройства территории города Тюмени. А статьей 3 Правил предусмотрено, что в городе Тюмени благоустройство обеспечивают юридические, физические лица, индивидуальные предприниматели, Администрация города Тюмени, обязанные в силу требований действующего законодательства, муниципальных правовых актов города Тюмени, договора содержать объекты благоустройства.

Таким образом, Правилами благоустройства г. Тюмени установлены общеобязательные нормы поведения для юридических, физических лиц, индивидуальных предпринимателей, Администрации города Тюмени, на

которых обязанности по содержанию объектов благоустройства возложены действующим законодательством, муниципальным правовым актом города Тюмени, либо договором.

Решением Тюменской городской Думы от 26.06.2008 г. N 81 "О Правилах благоустройства территории города Тюмени" в соответствии со статьями 27 и 58 Устава г. Тюмени, определяющими компетенцию Тюменской городской Думы и систему муниципальных правовых актов г. Тюмени, утверждены Правила благоустройства территории города Тюмени, в которые решением Тюменской городской Думы N 163 от 20.06.2014 г. внесены изменения. Решение Тюменской городской Думы от 26.06.2008 г. N 81 совместно с Правилами благоустройства территории города Тюмени опубликовано в издании "Тюменский курьер" N 118 от 09.07.2008 г., решение Тюменской городской Думы N 163 от 20.06.2014 г. опубликовано в специальном выпуске издания "Тюменский курьер" N 27 от 02.07.2014 г. Указанные решения Тюменской городской Думы в соответствии со ст. 47 Федерального закона N 131-ФЗ, пунктом 1 ст. 61 Устава муниципального образования городской округ город Тюмень, принятого решением Тюменской городской Думы от 16.03.2005 г. N 162, вступили в силу со дня их официального опубликования (обнародования).

Из изложенного следует, что Правила благоустройства являются принятым в надлежащей форме нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, поскольку они приняты и опубликованы с соблюдением установленной процедуры уполномоченным органом местного самоуправления г. Тюмени, содержат правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений.

Статьей 12 Правил благоустройства территории города Тюмени, утвержденных решением Тюменской городской Думы от 26.06.2008 г. N 81, в редакции от 20.06.2014 г., определены работы, выполняемые по

благоустройству территории города Тюмени, а пунктом 7 данной статьи в указанной редакции предусмотрено, что содержание и благоустройство территории в радиусе двух метров от водоразборных колонок и колодцев, устройство водостоков и подходов к ним производится юридическими, физическими лицами, индивидуальными предпринимателями, обязанными в силу требований действующего законодательства, муниципальных правовых актов города Тюмени, договора содержать объекты благоустройства.

Таким образом из оспариваемой нормы следует, что юридические, физические лица и индивидуальные предприниматели обязаны содержать и благоустраивать территорию в радиусе двух метров вокруг водоразборных колонок и колодцев вне зависимости от ее принадлежности только в том случае, если данное требование содержится в действующем законодательстве, муниципальных правовых актах, либо договоре.

Суд исходит из того, что само по себе установление представительным органом местного самоуправления в рамках полномочий, определяемых действующим законодательством, в частности абзацем 18 части 1 статьи 2 Федерального закона N 131-ФЗ, территории вокруг водоразборных колонок и колодцев, подлежащей содержанию и благоустройству, направлено на поддержание благоприятной окружающей среды и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, что соответствует требованиям части 2 статьи 41 Конституции Российской Федерации, пункта 1 ст. 19, пункта 1 ст. 35 Федерального закона от 10.01.2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", пункта 2

ст. 2, Федерального закона от 30.03.1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и невозможно без установления пределов ответственности правообладателей объектов благоустройства.

Из имеющейся в материалах дела выдержки из договора аренды муниципального имущества от <.....> <.....> с учетом неоспариваемых административным ответчиком пояснений к нему представителя административного истца следует, что, ТМУП ВКХ "Водоканал" передало

ООО "Тюмень Водоканал" во временное владение и пользование муниципальное имущество, в состав которого входят водопроводные и канализационные сети, находящиеся в хозяйственном ведении ТМУП ВКХ "Водоканал", при этом водоразборные колонки и колодцы являются неотъемлемой частью указанных сетей, что подтверждается также письмом ТМУП ВКХ "Водоканал" от 12.01.2017 г. N 27.

В то же время из вышеуказанного договора аренды муниципального имущества от <.....> <.....> возлагающего на арендатора обязанности по, в частности, содержанию переданного имущества в исправном состоянии, не следует, что в рамках данного договора на ООО "Тюмень Водоканал" возложены обязанности по содержанию территории, прилегающей к водоразборным колонкам и колодцам.

Из договора аренды недвижимого муниципального имущества от <.....> <.....>, заключенного между ТМУП ВКХ "Водоканал", как арендодателем, и ООО "Тюмень Водоканал", как арендатором, действовавшего до <.....>. сведений о пролонгации которого в материалах дела не имеется, усматривается, что на арендатора были возложены обязанности по, в частности, поддержанию арендуемого имущества в исправном и надлежащем санитарном состоянии (пункт 4.3.7), а также по самостоятельной, за свой счет уборке прилегающей территории, в том числе уборке от снега, по вывозу мусора и отходов, без установления параметров прилегающей территории.

В соответствии с пунктом 1 ст. 2 Правил благоустройства для целей указанных Правил применяются, в частности, следующие основные понятия:

объектом (элементом) благоустройства признается территория (в том числе территория предприятий, учреждений, организаций, объектов социального и культурно-бытового назначения, территория общего пользования), здания (включая жилые дома), сооружения, малые архитектурные формы, озелененные территории, которые подлежат содержанию, текущему ремонту и (или) в отношении которых должны осуществляться иные работы по благоустройству;

под содержанием объектов благоустройства понимается комплекс работ и мероприятий в соответствии с установленными санитарными, экологическими, строительными и иными нормами и правилами по уборке объектов благоустройства и уходу за зелеными насаждениями, а также устранению незначительных деформаций и повреждений конструктивных элементов объектов благоустройства;

под уборкой объектов благоустройства понимается комплекс технологических операций, включающих мойку, полив, подметание, удаление естественного мусора, иные технологические операции, направленные на поддержание объектов благоустройства в чистоте.

Таким образом содержание и благоустройство как объектов благоустройства, к которым в данном случае в качестве сооружений относятся водоразборные колонки и колодцы, так и территории вокруг них связано с определенными организационными мероприятиями и материальными затратами, а поскольку из договора аренды муниципального имущества от <.....> <.....>-ю, а также иных материалов дела следует, что административный истец является правообладателем, как водоразборных колонок, так и колодцев, при этом, указанным договором на административного истца возложена обязанность по содержанию определенной территории вокруг водоразборных колонок и колодцев не возложена, следовательно оспариваемой нормой затрагиваются его права и законные интересы. При этом из имеющихся в материалах дела правоприменительных актов следует, что случаи возложения на административного истца обязанности по содержанию и уборке территории, прилегающей к арендованному им имуществу имелись, однако доказательств того, что такая обязанность у административного истца имеется и в настоящее время с определением параметров подлежащей содержанию и уборке территории, суду не представлено.

В то же время обстоятельства, связанные с неоднократным привлечением административного истца к административной ответственности по ст. 4.2

Кодекса Тюменской области об административной ответственности, подтверждаемые представленными административным истцом постановлениями по делам об административных правонарушениях N КАО 189 от 04.02.2016 г., N КАО 191 от 04.02.2016 г., N КАО 192 от 04.02.2016 г., которые содержат указания на предшествующие неоднократные случаи применения в отношении административного истца данной нормы Кодекса Тюменской области об административной ответственности, предметом рассмотрения и оценки суда в данном случае не являются.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", указанный Федеральный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения (часть 1). Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (часть 2).

Статьей 3 Федерального закона от 17.07.2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", в частности, определены полномочия органов, организаций и должностных лиц по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), а также обязанности указанных лиц по информированию органов прокуратуры о случаях обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции.

В соответствии с положениями Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. N 96, коррупционными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц) (подпункт "а" пункта 3); коррупционными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются: в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт "в" пункта 4).

Статьей 2 Правил благоустройства также установлено, что для целей указанных Правил под прилегающей территорией понимается территория, непосредственно прилегающая к объекту недвижимости или временному объекту (земельному участку, зданию, сооружению, торговому павильону и др.), не находящаяся в собственности или ином вещном праве, в аренде у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, а статьей 4 Правил определены подходы к определению границ прилегающих территорий и установлено, что собственники зданий (помещений в них) и сооружений участвуют в городе Тюмени в благоустройстве прилегающей территории на договорной основе, при этом, к договору о благоустройстве прилегающей территории прилагается план-карта прилегающей территории, являющаяся неотъемлемой его частью, понятие которой дано в ст. 2 Правил, а иные, предусмотренные статьей 3 настоящих Правил лица, вправе участвовать в благоустройстве прилегающей к объектам благоустройства территории в

порядке, установленном для собственников зданий (помещений в них) и сооружений.

Таким образом, поскольку статьями 2 и 4 Правил благоустройства установлен в рамках указанных Правил статус прилегающих территорий, определен порядок определения их границ и правила по их закреплению в соответствующих договорах, которые являются иными по отношению к правилам определения статуса водоразборных колонок и колодцев, как объектов благоустройства, и определения размеров территории, подлежащей содержанию и благоустройству вокруг водоразборных колонок и колодцев, суд полагает, что указанная в оспариваемой норме территория, определяемая радиусом в два метра от водоразборных колонок и колодцев, не может быть отнесена к понятию "прилегающая территория", определяемой статьями 2 и 4 Правил и является самостоятельным объектом правового регулирования Правил благоустройства, не порождая при этом неоднозначного толкования, неопределенности границ территории, подлежащей содержанию и благоустройству, либо юридико-лингвистической неопределенности, не создавая для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из общих правил, вследствие чего, с учетом разъяснений, содержащихся в пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" оснований к признанию оспариваемой нормы несоответствующей антикоррупционному законодательству и недействующей не имеется.

Напротив, суд полагает, что установление единого размера территории от водоразборных колонок и колодцев, подлежащей содержанию и благоустройству для всех без исключения лиц, относится к антикоррупционной составляющей Правил благоустройства.

В соответствии с пунктом "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Согласно пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников (абзац 1). Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (статья 124) (абзац 2).

Пунктом 1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

В силу статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Из системного толкования изложенных норм следует, что возложение на собственников и иных правообладателей объектов благоустройства, в частности, водоразборных колонок и колодцев, обязанности по содержанию территории, прилегающей к их имуществу, но не находящейся в их собственности, владении либо пользовании, может быть осуществлено только на основании федерального закона или договора.

В то же время, как указывалось выше, сама по себе оспариваемая норма ни на административного истца, ни на иных лиц, обязанности по содержанию и благоустройству территории, прилегающей к водоразборным колонкам и

Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Из изложенного следует, что оспариваемой административным истцом нормой на юридических, физических лиц, индивидуальных предпринимателей вопреки нормам абзаца 1 пункта 4 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации возложена обязанность по содержанию и благоустройству территории в радиусе именно двух метров от водоразборных колонок и колодцев, вследствие чего оспариваемая норма в данной части подлежит признанию недействующей.

Суд полагает, что указываемые административным ответчиком нормы действующего законодательства в области тарифного регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения, в частности, статьи 3 Федерального закона от 07.12.2011 г. N 415-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении", постановления Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 г. N 406 "О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения", предусматривающие установление экономически обоснованных тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, исходя из экономически обоснованных расходов организаций, предоставляющих услуги по водоснабжению и водоотведению, иного вывода не влекут, поскольку предусматривая возможность учета соответствующих расходов регулируемой организации, в том числе последующего (пункт 15 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 г. N 406) не могут повлиять на право сторон договора на определение его условий по их усмотрению.

Административным истцом не указано на то, с какого момента он просит признать оспариваемую норму нормативного правового акта

представительного органа местного самоуправления недействующей. По мнению суда, с учетом обеспечения стабильности отношений, регулируемых оспариваемой нормой, ее следует признать недействующей со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175 - 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

Административный иск общества с ограниченной ответственностью "Тюмень Водоканал" удовлетворить частично.

Признать недействующей со дня вступления решения в законную силу часть 7 статьи 12 Правил благоустройства территории города Тюмени, утвержденных решением Тюменской городской Думы от 26.06.2008 г. N 81 (в редакции Решения Тюменской городской Думы от 20.06.2014 г. N 163) в части установления расстояния от водоразборных колонок и колодцев не соответствующего договору, которым на юридических лиц, физических лиц, индивидуальных предпринимателей, обязанных в силу данного договора содержать объекты благоустройства, возложена обязанность по содержанию и благоустройству территории.

В остальной части заявленных обществом с ограниченной ответственностью "Тюмень Водоканал" требований отказать.

В течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу сообщение об этом решении подлежит опубликованию в официальном печатном издании органов местного самоуправления г. Тюмени - газете "Тюменский курьер".

Взыскать с Тюменской городской Думы в пользу общества с ограниченной ответственностью "Тюмень Водоканал" расходы по оплате государственной пошлины в размере 4500 рублей.

Решение может быть обжаловано и на него может быть принесено представление прокурором в Верховный суд Российской Федерации через

Тюменский областной суд в течение месяца со дня составления мотивированного решения.

Мотивированное решение составлено 30 января 2017 г.

Судья

Тюменского областного суда

А.Р.ГЛУШКО