

**Результаты мониторинга правоприменения статей 2.3 и 5.1.12
закона Белгородской области от 4 июля 2002 года № 35
«Об административных правонарушениях
на территории Белгородской области»**

Основой мониторинга статей 2.3 «Выброс мусора и (или) растительных остатков вне мест, установленных для этого органами местного самоуправления» и 5.1.12 «Нарушение правил размещения объектов наружной рекламы» закона Белгородской области от 4 июля 2002 года № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» (далее также закон Белгородской области) послужила информация:

- Управления Министерства внутренних дел по Белгородской области;
- департамента природопользования и охраны окружающей среды Белгородской области;
- администраций муниципальных районов и городских округов в Белгородской области;
- административных комиссий при администрациях муниципальных районов и городских округов в Белгородской области;
- обзор средств массовой информации;
- результаты опроса граждан.

В процессе мониторинга применялись статистические и социологические методы исследования, метод контент-анализа.

Статья 2.3 «Выброс мусора и (или) растительных остатков вне мест, установленных для этого органами местного самоуправления» закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» предусматривает административную ответственность за выброс мусора и (или) растительных остатков менее 10 килограммов вне мест, установленных для этого органами местного самоуправления и влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере одной тысячи рублей; на должностных лиц – трёх тысяч рублей; на юридических лиц – десяти тысяч рублей, а за выброс мусора и (или) растительных остатков более 10 килограммов вне мест, установленных для этого органами местного самоуправления – наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц – двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – двухсот тысяч рублей.

В настоящее время данная статья применяется в редакции закона Белгородской области от 3 июля 2009 года № 284 «О внесении изменений в закон Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области», вступившего в силу 25 июля 2009 года.

В соответствии со статьёй 8.1 закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» протоколы об административных правонарушениях уполномочены составлять главы администраций городских и сельских поселений, специально уполномоченные должностные лица органов местного самоуправления, с 23 декабря 2011 года, в связи с образованием департамента природопользования

и охраны окружающей среды Белгородской области, также должностные лица указанного департамента.

С 23 декабря 2011 года рассматривать данную категорию дел правомочны: главный государственный инспектор Белгородской области по охране природы, его заместители, старшие государственные инспектора Белгородской области по охране природы (статья 8.8 закона Белгородской области).

До образования департамента природопользования и охраны окружающей среды Белгородской области данную категорию дел об административных правонарушениях рассматривали начальник, его заместители, иные уполномоченные должностные лица департамента строительства, транспорта и жилищно-коммунального хозяйства Белгородской области (в отношении правонарушений, совершённых гражданами на землях иных, кроме сельскохозяйственного назначения, категорий, а также должностными или юридическими лицами, осуществляющими иную, кроме сельскохозяйственной, деятельность), главный государственный инспектор Белгородской области по использованию и охране земель – главный государственный инспектор Белгородской области по охране природы и его заместители (в отношении правонарушений, совершённых гражданами на землях сельскохозяйственного назначения, а также должностными или юридическими лицами, осуществляющими сельскохозяйственную деятельность).

Введение штрафов за выброс мусора в непредназначенных для этого местах практикуется во многих странах. Эта практика получила широкое распространение, поскольку с одной стороны – она делает граждан более культурными, позволяя избежать самого факта совершения данного административного правонарушения, а с другой – является эффективным средством пополнения бюджетов.

Например, в Великобритании брошенный на асфальт окуроч обойдётся нарушителю в 80 фунтов стерлингов (порядка 150 долларов), в Сингапуре – в 385 долларов, в Германии за выброшенный окуроч гражданин обязан уплатить 20 евро, жевательную резинку – 35 евро, а выбрасывание устаревшей мебели карается штрафом от 150 до 600 евро. Более того, в Сингапуре могут посадить в тюрьму за выброшенную на улице жевательную резинку – она запрещена к ввозу (по информации с сайта Саратовской юридической компании).

На уровне Российской Федерации вопросы обращения с отходами регулируются Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», административная ответственность за его неисполнение или ненадлежащее исполнении установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, в указанном Кодексе содержатся статьи 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами», 8.6 «Порча земель», 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов», 8.19 «Нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации», 8.31

«Нарушение правил санитарной безопасности в лесах», которые предусматривают состав административного правонарушения, связанного, в том числе, с выбросом мусора.

Таким образом, установление ответственности за выброс мусора законом Белгородской области можно расценить как вторжение в полномочия Российской Федерации.

Указанная точка зрения подтверждается Определениями Верховного суда Российской Федерации, в частности от 30 мая 2007 года № 50-Г07-12, от 30 мая 2012 года № 81-АПГ12-1.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере показал, что подобные правоотношения регулируются соответствующими законами Владимирской области, Ивановской области, Московской области, Мурманской области, Свердловской области, Омской области, Забайкальского края, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Бурятия, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.

В таких субъектах Российской Федерации как Самарская, Нижегородская, Курганская, Псковская, Тверская, Томская, Свердловская областях, Ямало-Ненецкий автономный округ диспозиция статей за подобные правонарушения изложена с некоторыми оговорками, так, например, в Кодексе Томской области об административных правонарушениях от 26 декабря 2008 года № 295-ОЗ «...если вышеперечисленные действия не охватываются составами правонарушений, предусмотренных федеральным законодательством..», в законе Псковской области от 4 мая 2003 года № 268-оз «Об административных правонарушениях на территории Псковской области»: «...если такая административная ответственность за соответствующие деяния не предусмотрена федеральным законодательством...» либо в законе Курганской области от 20 ноября 1995 года № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» «...если данные правонарушения не образуют состав административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях...».

В законе Чеченской Республики от 8 мая 2008 года № 17-РЗ «Об административных правонарушениях», а также в законе Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» предусмотрена ответственность за данные правонарушения, если указанные действия не повлекли нарушения экологических и санитарно-эпидемиологических требований.

Помимо этого, в таких областях как Воронежская и Саратовская установлена административная ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления поселений (городских округов) в сфере организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а, например, законом Республики Калмыкия на граждан распространяется административная ответственность за разбрасывание обёрток, окурков, бутылок, остатков еды (шелухи семечек, жевательной резинки, огрызков и прочих), сплёвывание на аллеях, улицах, стадионах, в скверах, парках, в иных общественных местах.

О правоприменении положений статьи 2.3 необходимо отметить следующее.

По информации департамента природопользования и охраны окружающей среды Белгородской области по статье 2.3 только за 2012 год составлено 189 протоколов, наложено штрафов на сумму 634 тыс. рублей. Подробная информация за периоды предшествующие 2012 году в департаменте отсутствует, поскольку в то время не существовало самого департамента, однако на основании оценок обобщённой информации можно сделать вывод о том, что с 2012 года эффективность по выявлению и пресечению соответствующих административных правонарушений возросла.

Более подробная информация об исполнении отдельных статей закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» представлена в таблице.

**Информация об исполнении отдельных статей
закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на
территории Белгородской области» в 2012 году**

№ п/п	Статья	Кол-во составленных протоколов	Наложено штрафов, тыс. рублей	Взыскано штрафов, тыс. рублей
1.	2.3	189	634,0	530,0
2.	2.5	263	324,3	252,2
3.	2.11	3 289	2 337,4	2 076,0
Итого		3 741	3 295,7	2 858,2

Исходя из представленной таблицы следует, что наибольшее количество протоколов в рассматриваемой сфере составляется по статье 2.11 «Нарушение правил благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка на территории городских и сельских поселений Белгородской области». Соответственно, по этой статье взыскивается почти три четверти штрафов (72,6%).

Отличие сумм взысканных от наложенных штрафов объясняется следующими факторами:

– взыскание штрафа осуществляется по истечению месяца после принятия решения о его наложении;

– по статье 2.3, в том числе, штрафуются жители сельских населённых пунктов, граждане пожилого возраста, что создаёт определённые проблемы с взысканием штрафов.

В случае уклонения лиц от уплаты штрафа, постановления передаются в службу судебных приставов для возбуждения исполнительного производства.

Существует ещё ряд проблем при реализации положений о введении и применении санкций за выброс мусора.

Так, можно отметить крайне незначительную численность инспекторов по охране природы, действующих на территории муниципальных образований Белгородской – в среднем их количество составляет порядка двух человек на

муниципальный район. Что касается должностных лиц органов местного самоуправления, то обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях для них не являются основными и их большая загруженность может не позволить им уделить достаточное внимание данной проблеме.

Интересен опыт зарубежных стран по решению данной проблемы. Так, например, во Франкфурте-на-Майне работают мусорные детективы – работники частной фирмы, которую наняли муниципальные власти, чтобы патрулировать наиболее замусоренные места. В Риме такую функцию осуществляют специальная группа «противомусорных патрулей».

Определённая проблема может возникать при определении вины конкретного человека в выбросе мусора. Установить, кто именно выбросил мусор в неполюженном для этого месте довольно сложно, ведь всё происходит очень быстро, а для штрафования лиц необходимы либо показания свидетелей, либо специальные фотографии, доказывающие его вину. Для устранения данных трудностей можно рекомендовать ответственным должностным лицам использовать средства фото- и видеофиксации, а также иные технические средства, при регистрации данных правонарушений и отражать их применение в протоколах.

С целью определения информированности населения о наличии штрафа за такое административное правонарушение, как выброс мусора, был проведён опрос граждан. Подавляющее число опрошенных граждан знают о такой ответственности – 95,56%, только у 4,44% такие знания отсутствуют. Что касается суммы штрафа, то 73,33% респондентов согласились с существующим положением вещей, 4,44% высказались за их уменьшение, а 22,22% – за их увеличение.

Анализ средств массовой информации показал, что актуальных материалов о взимании штрафов за выброс мусора на территории Белгородской области не выявлено.

В заключении можно сделать следующие выводы:

1. Существует обширная зарубежная и региональная практика введения ответственности за выброс мусора вне установленных мест, причём в отдельных государствах сумма штрафа существенно выше, чем в России и Белгородской области.

2. Статья 2.3 является достаточно востребованной, в соответствии с ней составляются протоколы, рассматриваются дела, налагаются и взыскиваются штрафы.

3. При реализации статьи 2.3 возникает ряд трудностей, ведётся работа по совершенствованию правоприменительной практики.

4. На основании результатов опроса граждан и анализа СМИ можно отметить высокую информированность граждан о данной административной ответственности.

Рекомендации: на основании анализа судебной практики рекомендуется исключить статью 2.3 из закона Белгородской области от 4 июля 2002 года № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области».

Статьёй 5.1.12 «Нарушение правил размещения объектов наружной рекламы» закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» установлена ответственность за нарушение правил размещения объектов наружной рекламы, установленных органами местного самоуправления. Санкция статьи 5.1.12 закона Белгородской области предусматривает предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц – от четырёх тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей. Согласно части 2 статьи 5.1.12 закона Белгородской области за те же деяния, совершённые повторно в течение года после применения мер административного взыскания предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.

Данная норма введена законом Белгородской области от 3 июля 2009 года № 284 «О внесении изменений в закон Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области», вступившим в силу 25 июля 2009 года.

В соответствии с пунктом «в» статьи 8.1 закона Белгородской области протоколы об административных правонарушениях по статье 5.1.12 уполномочены составлять главы администраций городских и сельских поселений, а также специально уполномоченные должностные лица органов местного самоуправления.

Рассматривать данную категорию дел правомочны мировые судьи (статья 8.3 закона Белгородской области).

На уровне Российской Федерации отношения, связанные с получением разрешений на установку объектов наружной рекламы, с вопросами эксплуатации и иными вопросами, касающимися производства, размещения и распространения рекламы, регулируются Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе».

Санкции за нарушения законодательства о рекламе установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, статьёй 14.3 указанного Кодекса «Нарушение законодательства о рекламе» предусмотрена ответственность за нарушение рекламодателем, рекламопроизводителем или рекламораспространителем законодательства о рекламе, за исключением отдельных случаев.

В связи с этим, установление административной ответственности в данной сфере относится к полномочиям Российской Федерации.

Судебная практика в сфере рассматриваемых правоотношений, такова.

Существует позиция суда, согласно которой нормы, касающиеся установления административной ответственности на уровне субъекта Российской Федерации в данной отрасли правоотношений были признаны недействующими, так, например, статьёй 8.6 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях установлена административная

ответственность в виде наложения административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц за нарушение установленных Правительством Москвы требований по установке, размещению, содержанию и эксплуатации объектов праздничного и тематического оформления, объектов наружной рекламы и информации, а также за установку объектов наружной рекламы и информации без оформления разрешительной документации и проведения технической экспертизы. Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации посчитала, что в силу статьи 4 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе» законодательство Российской Федерации о рекламе состоит из настоящего Федерального закона. Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы могут регулироваться также принятыми в соответствии с Федеральным законом о рекламе иными федеральными законами, нормативными актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. В силу статьи 19 Федерального закона «О рекламе» все отношения, связанные с получением разрешений на установку объектов наружной рекламы, связанные с вопросами эксплуатации и иными вопросами, связанными с производством, размещением и распространением рекламы, включая вопросы, связанные с порядком выдачи разрешений на установку объекта наружной рекламы находятся в ведении федерального законодательства. Нормами части 4 статьи 38 Федерального закона «О рекламе» предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе. Нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе влечёт за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. Более того, в соответствии с частью 5 статьи 38 Федерального закона «О рекламе» только федеральными законами за умышленное нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе могут быть установлены иные меры ответственности. (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2009 года № 5-Г08-105).

Аналогичная правовая позиция суда изложена в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 17 августа 2011 года № 74-Г11-18.

Анализ законодательства иных субъектов Российской Федерации позволил сделать следующие выводы.

Подобная ответственность помимо Белгородской области установлена в ряде других субъектов Российской Федерации, например, в Вологодской, Волгоградской, Ивановской, Нижегородской, Смоленской областях, Республиках Калмыкии, Коми, Кабардино-Балкарии, а также в Санкт-Петербурге.

В законе Калининградской области от 12 мая 2008 года № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» до марта 2011 года была предусмотрена ответственность за нарушение утверждённых правил по установке, содержанию, размещению, эксплуатации и демонтажу всех видов средств художественного оформления, наружной рекламы, вывесок и иной визуальной информации, размещение наружной рекламы без оформления разрешительной документации, в том числе неисполнение в срок

письменного предписания уполномоченного органа об устранении нарушений указанных правил (в том числе о демонтаже рекламного носителя). Законом Калининградской области от 22 декабря 2009 года № 405 слова «размещение наружной рекламы без оформления разрешительной документации» были исключены из указанной нормы и в конечном итоге законом Калининградской области от 5 марта 2011 года № 563 положения, регулирующие рассматриваемые правоотношения, были признаны утратившими силу.

Аналогичная ситуация прослеживается в Ростовской области (Областной закон Ростовской области от 25 октября 2002 года № 273-ЗС «Об административных правонарушениях»), Камчатском крае (закон Камчатского края от 19 декабря 2008 года № 209 «Об административных правонарушениях»), в Новосибирской области (закон Новосибирской области от 14 февраля 2003 года № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»).

В прежней редакции закона Красноярского края от 30 сентября 2002 года № 4-548 «Об административных правонарушениях» (на сегодняшний день закон утратил силу) действовала статья 20-2, которая предусматривала административную ответственность за нарушение правил размещения наружной рекламы без соответствующего разрешения, а также нарушение правил размещения средств наружной рекламы и информации. В действующей редакции закона Красноярского края от 2 октября 2008 года № 7-2161 «Об административных правонарушениях» данная норма отсутствует.

О правоприменении положений статьи 5.1.12 необходимо отметить следующее.

По информации Управления Судебного департамента в Белгородской области существует определённая практика рассмотрения дел по данной статье.

Информация о рассмотрении дел по статье 5.1.12 закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» в 2012 году

Наименование суда	Мировой суд Западного округа г. Белгорода	Мировой суд Восточного округа г. Белгорода
1	2	3
Орган, представивший материал	Комитет по управлению Западным округом г. Белгорода	Комитет по управлению Восточным округом г. Белгорода
Всего рассмотрено дел	69	3
Возвращено для устранения недостатков протоколов	10	2
Передано по подведомственности / подсудности	1	0
Всего лиц, подвергнутых наказанию	58	1
Назначено предупреждение	5	0
Назначен административный штраф	53	1

1	2	3
Прекращено	0	0
Суммы штрафов, руб. / наложенные по вынесенным постановлениям в отчетном периоде	152 600	4 000
Суммы штрафов, руб.: взысканные по вынесенным постановлениям в отчётном периоде	54 000	0
Суммы штрафов, руб. / вынесенные по постановлениям прошлых лет	0	0

Всего в 2012 году рассмотрено 72 дела по статье 5.1.12 закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области», подвергнуто наказанию 59 лиц. Сумма штрафов, взысканных по вынесенным постановлениям в отчётном периоде составляет 54 000 рублей.

С целью определения информированности населения о наличии штрафа за рассматриваемое административное правонарушение был проведён социологический опрос. 80% людей владеют информацией о наличии ответственности за такое правонарушение, 20% – ничего о ней не знают. Чуть более половины опрошенных (55,56%) согласились с утверждением оставить размер штрафа на существующем уровне, треть считает, что штраф нужно увеличить, лишь 13% предлагают уменьшить сумму штрафа.

В качестве предложений граждан можно отметить следующее – наибольшее внимание ответственных органов следует уделить пресечению организации такого рода правонарушений, а не штрафовать конкретных исполнителей.

В заключении можно сделать следующие выводы:

1. Санкции за нарушения законодательства о рекламе установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако, несмотря на это в некоторых субъектах Российской Федерации также установлена ответственность за аналогичные правонарушения.

2. На территории Белгородской области существует практика рассмотрения подобных дел.

3. Проблема не носит острый характер, в случае исключения статьи 5.1.12 закона Белгородской области, возможно использование соответствующей статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Рекомендации: на основании анализа судебной практики рекомендуется исключить статью 5.1.12 из закона Белгородской области от 4 июля 2002 года № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области».