

## АППАРАТ

### ДУМЫ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

#### ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Ленина пл., 1, г.Ставрополь, 355025  
Тел. (8652) 26-59-45  
Факс (8652) 26-80-79

7 декабря 2015 г. № вн15-16/946

О невозможности наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края полномочиями по составлению протоколов за нарушение требований к установке и (или) эксплуатации рекламных конструкций

В связи с поступающими предложениями от органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края о наделении их полномочиями по составлению протоколов за нарушение требований к установке и (или) эксплуатации рекламных конструкций правовое управление полагает возможным высказать следующее мнение.

В соответствии со статьей 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за установку и (или) эксплуатацию рекламной конструкции без предусмотренного законодательством разрешения на ее установку и эксплуатацию, а равно установку и (или) эксплуатацию рекламной конструкции с нарушением требований технического регламента.

Таким образом, состав указанного административного правонарушения состоит из двух самостоятельных действий граждан, юридических лиц и должностных лиц, нарушающих требования к установке и (или) эксплуатации щитов, стенов, перетяжек и других рекламных конструкций. Следует отметить, что Федеральный закон "О рекламе" относит к числу рекламных конструкций также строительные сетки, электронные табло, проекционное и иное предназначенное для проекции рекламы на любые поверхности оборудование, воздушные шары, аэростаты и иные технические средства стабильного территориального размещения, монтируемые и располагаемые на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений или вне их, а также остановочных пунктов движения общественного транспорта.

Данные действия могут быть совершены путем установки и (или) эксплуатации рекламной конструкции без предусмотренного законодательством разрешения. При этом выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций и утверждение схемы их размещения в соответствии с Федеральным законом "Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (пункт 15.1 статьи 15 и пункт 26.1 статьи 16) отнесено к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов.

Кроме того частью 5.8 статьи 19 Федерального закона "О рекламе" предусмотрено, что органы местного самоуправления муниципальных районов или городских округов утверждают схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности. Особо следует подчеркнуть, что указанная схема является документом, определяющим места размещения рекламных конструкций, типы и виды рекламных конструкций, установка которых допускается на данных местах. При этом схема размещения рекламных конструкций должна соответствовать документам территориального планирования и обеспечивать соблюдение внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, градостроительных норм и правил, требований безопасности и содержать карты размещения рекламных конструкций с указанием типов и видов рекламных конструкций, площади информационных полей и технических характеристик рекламных конструкций.

Административное правонарушение, предусмотренное статьей 14.37 КоАП Российской Федерации, может заключаться также и в установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции на основании разрешения, выданного органами местного самоуправления муниципального района или городского округа, но с нарушением требований технического регламента.

Согласно статье 2 Федерального закона "О техническом регулировании" технический регламент представляет собой документ, который устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации). При этом следует отметить, что, несмотря на то, что указанный Федеральный закон принят еще в 2002 году, технические регламенты, касающиеся рекламных конструкций, до сих пор не приняты, а при рассмотрении дел о нарушениях требований к установке и (или) эксплуатации рекламных конструкций в судебной практике применяются действующие правила ГОСТ Р 52044-2003 "Наружная реклама на автомобильных дорогах и территориях городских и сельских поселений. Общие технические требования к средствам наружной рекламы. Правила размещения".

Что касается названного государственного стандарта, необходимо отметить, что данный документ был разработан Главным управлением государственной инспекции безопасности дорожного движения Службы общественной безопасности Министерства внутренних дел России и в целом устанавливает требования для обеспечения безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах. В частности, указанный ГОСТ Р устанавливает технические требования к размещению наружной рекламы в части соответствия конструкций

строительным нормам и правилам, требования к осветительным приборам, маркировке, размещению рекламных конструкций по отношению к остановкам маршрутных транспортных средств, линиям электропередач, дорожным знакам и светофорам, подземным коммуникациям и т.д.

Учитывая специфику ГОСТ Р 52044-2003, приказом МВД России от 5 мая 2012 года № 403 "О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию" установлен перечень должностных лиц, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.37 КоАП Российской Федерации, к которым отнесены должностные лица различных подразделений ГИБДД (регистрационно-экзаменационных, технического надзора, автоматизированной фиксации административных правонарушений, управлений, отделов, отделений и др.).

На основании изложенного, следует сделать вывод о том, что проблема размещения рекламных конструкций должна решаться органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, прежде всего, путем утверждения схем размещения рекламных конструкций, в том числе с установлением их типов и видов, с учетом территориального планирования, необходимости обеспечения соблюдения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки, градостроительных норм и правил, а также путем аннулирования разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций и выдачи предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций.

Что касается административной ответственности за нарушение требований к установке и (или) эксплуатации рекламных конструкций, то ее применение действующее федеральное законодательство предусматривает исключительно за нарушения, связанные с безопасностью дорожного движения в силу их непосредственного влияния на совершения дорожно-транспортных происшествий и угрозы для жизни и здоровья людей.

При рассмотрении вопросов административной ответственности за нарушение требований к установке и (или) эксплуатации рекламных конструкций особо следует отметить, что согласно части 7 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, статьей 19.7 КоАП, при осуществлении муниципального контроля, а об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14- 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 20 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 КоАП, - при осуществлении муниципального финансового контроля. Из смысла и содержания данной нормы следует, что должностные лица органов местного самоуправления наделяются полномочиями по составлению протоколов только по тем составам правонарушений, по которым они осуществляют либо муниципальный контроль, либо муниципальный финансовый контроль.

На этом основании, возможность принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части наделения должностных лиц органов местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов за нарушения требований к установке и (или) эксплуатации рекламных конструкций, который по существу не связан с осуществлением муниципального контроля либо муниципального финансового контроля, представляется бесперспективной.

Необходимо также иметь в виду и невозможность наделения Законом Ставропольского края "Об административных правонарушениях в Ставропольском крае" должностных лиц органов местного самоуправления Ставропольского края полномочиями по составлению протоколов, предусмотренных статьей 14.37 КоАП Российской Федерации.

Такой вывод следует из имеющейся по данному вопросу судебной практики. В частности, Законом Архангельской области от 24 сентября 2012 года № 537-33-03 внесены изменения в областной закон "Об административных правонарушениях" в соответствии с которыми должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области были наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП Российской Федерации при осуществлении органами местного самоуправления муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства территорий населенных пунктов, в том числе и об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.37 КоАП Российской Федерации.

Эти нормы по заявлению заместителя прокурора Архангельской области Архангельским областным судом были признаны недействующими со дня вступления решения в законную силу, как противоречащие федеральному законодательству, поскольку указанные положения наделяли должностных лиц органов местного самоуправления правом составлять протоколы об административных правонарушениях, то есть осуществлять государственный контроль (надзор) в сферах, в которых соответствующие полномочия для осуществления муниципального надзора в установленном порядке им не переданы. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2013 года № 1-АПГ13-1 подтверждена законность и обоснованность этого решения и дополнительно указано на то, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Такой же вывод можно сделать и о невозможности внесения изменений в Закон Ставропольского края "Об административных правонарушениях в Ставропольском крае" в части введения нового состава административного право-

нарушения за нарушение (невыполнение) муниципальных правовых актов, определяющих требования к установке рекламных конструкций.

Указанный вывод следует из сходности предлагаемого состава с составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 14.37 КоАП Российской Федерации и указания сделанного в определении Верховного Суда Российской Федерации, в соответствии с которым такая сходность не будет обеспечивать единообразного понимания и применения правовой нормы при определении круга должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении. В дополнение к этому необходимо иметь в виду мнение Верховного Суда о том, что если отдельные вопросы урегулированы федеральным законодателем, субъект Российской Федерации не вправе устанавливать дополнительные требования и ответственность за их нарушение.

На основании вышеизложенного полагаем, что действующее федеральное законодательство по вопросам установки и размещения рекламных конструкций не требует внесения каких-либо изменений и достаточно полно определяет полномочия федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления в указанной сфере.

Начальник правового управления

Л.Н. Бунина