



проект

ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Пленума Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации

№ _____

Москва

ноября 2010 г.

О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении арбитражными судами положений глав 6 – 10, 18 и 19 Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

В связи с возникшими в судебной практике вопросами и в целях обеспечения единообразных подходов при рассмотрении дел об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена главами 6 - 10, 18 и 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации на основании статьи 13 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" постановляет дать арбитражным судам следующие разъяснения.

1. При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.1 КоАП РФ, судам необходимо

принимать во внимание, что этой статьей установлена ответственность за два самостоятельных вида правонарушений в сфере землепользования: 1) самовольное занятие земельного участка и 2) использование земельного участка без правоустанавливающих документов на землю.

Под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в любой форме.

Под использованием земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю следует понимать пользование земельным участком, сопряженное с невыполнением предусмотренной законом обязанности по оформлению правоустанавливающих документов на него.

2. Для решения вопроса о квалификации административного правонарушения, заключающегося в осуществлении добычи подземных вод (использовании водозаборных скважин) без соответствующей лицензии, арбитражным судам следует учитывать, что добыча подземных вод (использование водозаборных скважин) является одним из видов пользования недрами (часть 3 статьи 9 Водного кодекса Российской Федерации, преамбула к Закону Российской Федерации «О недрах» (далее – Закон о недрах)).

Статьей 11 Закона о недрах определено, что предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. В данном случае лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

С учетом этого, действия лиц, осуществляющих добычу подземных вод (использование водозаборных скважин) без соответствующей лицензии либо с нарушением требований, предусмотренных лицензией, образуют состав

административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена соответственно частью 1 или частью 2 статьи 7.3 КоАП РФ, а не статьей 7.6 КоАП РФ.

3. При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении лиц к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.22 КоАП РФ, судам следует исходить из следующего.

3.1. Субъектом данного административного правонарушения является лицо, на которое возложены функции по содержанию и ремонту жилых домов.

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

Вопросы управления в многоквартирных домах решаются в соответствии с разделом VIII Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которому право выбора способа управления принадлежит собственникам помещений в многоквартирном доме.

В случае если собственники помещений в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации приняли решение об управлении многоквартирным домом товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, субъектами ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьей 7.22 КоАП РФ, будут являться соответственно товарищества собственников жилья, либо жилищные кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы как лица, на которые возложены функции по управлению этим жилым домом.

Субъектом соответствующего административного правонарушения является управляющая организация, если ей согласно статье 162 Жилищного кодекса Российской Федерации переданы функции по обслуживанию,

содержанию, эксплуатации, ремонту и обеспечению коммунальными услугами жилых домов и (или) жилых помещений.

Вместе с тем судам необходимо учитывать, что лица, осуществляющие работы по ремонту имущества жилого дома на основании договора подряда, не могут являться субъектами ответственности за правонарушения, предусмотренные статьей 7.22 КоАП РФ, поскольку на этих лиц не возлагается бремя содержания соответствующего имущества. Эти лица могут нести гражданско-правовую ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных на них договором обязанностей.

3.2. Признание жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции само по себе не является обстоятельством, исключающим необходимость содержания этого дома и возможность при ненадлежащем содержании привлечения виновных лиц к ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 7.22 КоАП РФ.

3.3. Поскольку отношения между собственниками жилых помещений и управляющей организацией по поводу перечня услуг и работ, касающихся содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме, которые предоставляет управляющая организация, а также порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения регулируются договором управления многоквартирным домом, тот факт, что у управляющей организации отсутствуют средства для проведения соответствующих работ в рамках утвержденного тарифа, сам по себе не является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Также не является таким обстоятельством сам по себе факт отказа собственников жилых помещений от дополнительного финансирования соответствующих работ.

При этом если управляющей компанией предприняты все зависящие от нее меры по соблюдению соответствующих норм и правил, в силу части 2 статьи 2.1 КоАП РФ она не может быть признана виновной в указанном правонарушении.

3.4. Административные правонарушения, заключающиеся в нарушении правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, выражаются в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении соответствующих обязанностей, поэтому срок давности привлечения к административной ответственности за них исчисляется со дня их обнаружения или, если их совершение прекращено до обнаружения, – со дня такого прекращения.

3.5. При разграничении нарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена статьями 6.4 и 7.22 КоАП РФ, судам необходимо принимать во внимание что статья 6.4 КоАП РФ является специальной по отношению к статье 7.22 КоАП РФ.

С учетом этого, если административным органом будет выявлено нарушение санитарно–эпидемиологических требований к жилым зданиям и помещениям, установленных Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», виновное лицо подлежит привлечению к административной ответственности только за правонарушение, предусмотренное статьей 6.4 КоАП РФ.

4. Частью 2 статьи 7.24 КоАП РФ установлена ответственность за использование находящегося в федеральной собственности объекта нежилого фонда без надлежаще оформленных документов либо с нарушением установленных норм и правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда.

При применении указанной нормы судам следует учитывать, что арендатор может быть субъектом ответственности за данное правонарушение, так как он обязан удостовериться в том, что заключает

договор аренды с лицом, у которого имеется согласие собственника на распоряжение соответствующим имуществом.

Вариант абзаца:

При применении указанной нормы судам следует учитывать, что арендатор не является субъектом ответственности за данное нарушение, так как обязанность получить согласие собственника на передачу в аренду соответствующего объекта лежит на арендодателе.

5. Разрешая вопрос о разграничении составов административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 8.17 и частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, суды должны руководствоваться следующим.

Часть 2 статьи 8.17 КоАП РФ устанавливает ответственность лиц за нарушение правил рыболовства и иных правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение правил рыболовства, а равно за нарушение иных правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 8.17 КоАП РФ.

Следовательно, нарушение правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов вне внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, то есть на таких водных объектах, как реки, ручьи, каналы, озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища (статья 5 Водного кодекса Российской Федерации), подлежит квалификации в соответствии с частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ.

6. При рассмотрении дел, связанных с привлечением лиц к административной ответственности за осуществление работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства без разрешения на строительство в тех случаях,

когда получение соответствующего разрешения является обязательным, судам следует исходить из следующего.

Согласно части 1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, обязанность по получению разрешения на строительство лежит на застройщике. Следовательно, он является субъектом ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 9.5 КоАП РФ.

Не подлежат привлечению к административной ответственности по указанной статье иные лица, осуществляющие соответствующие работы, например, подрядчик или субподрядчик.

Вариант абзаца:

Кроме того, привлечению к административной ответственности по указанной статье подлежат также иные лица, осуществляющие соответствующие работы, например, подрядчик или субподрядчик при наличии их вины, поскольку они обязаны удостовериться в том, что застройщик, привлекая их к осуществлению работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, обладает соответствующим разрешением на строительство.

7. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 5 статьи 9.5 КоАП РФ, судам необходимо исходить из того, что субъектом данного административного правонарушения является лицо, непосредственно осуществляющее эксплуатацию объекта капитального строительства.

В том случае, если эксплуатация объекта осуществляется несколькими лицами одновременно, привлечению к административной ответственности подлежит каждое из таких лиц, а не только то лицо, которое начало эксплуатировать соответствующий объект первым.

8. При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности лиц за

совершение правонарушений, предусмотренных частью 4 статьи 18.9 КоАП РФ, судам необходимо исходить из следующего.

8.1. При анализе вопроса о вине юридического лица – принимающей стороны, не направившего в установленный законом срок отрывную часть бланка уведомления о прибытии в место пребывания в орган миграционного учета, в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 18.9 КоАП РФ, подлежит учету следующее.

Отрывная часть бланка уведомления о прибытии в место пребывания должна быть направлена в орган миграционного учета в течение двух дней со дня убытия иностранного гражданина из места пребывания.

При этом подпунктом «б» пункта 2 статьи 22 Закона о миграционном учете на принимающую сторону возлагается обязанность передать иностранному гражданину при постановке его на учет отрывную часть бланка уведомления о прибытии в место пребывания. Законом о миграционном учете не установлена обязанность для иностранных граждан вернуть принимающей стороне названный документ.

В случае если юридическое лицо – принимающая сторона не направило в орган миграционного учета соответствующую отрывную часть бланка уведомления по причине неполучения данного документа, несмотря на предпринятые усилия по его получению, но проинформировало о невозможности направления такого документа уполномоченный орган в указанный двухдневный срок, следует считать, что юридическим лицом предприняты все зависящие от него меры по исполнению обязанности, установленной пунктом 2 статьи 23 Закона о миграционном учете. Такое юридическое лицо не может быть признано виновным в совершении административного правонарушения ответственность за которое установлена частью 4 статьи 18.9 КоАП РФ (часть 2 статьи 2.1 КоАП РФ).

При совершении аналогичных действий индивидуальным предпринимателем, вина в совершении административного правонарушения,

предусмотренного частью 4 статьи 18.9 КоАП РФ, отсутствует по смыслу статьи 2.2 КоАП РФ.

8.2. Судам необходимо принимать во внимание, что индивидуальный предприниматель по смыслу пункта 7 статьи 2 Закона о миграционном учете может являться принимающей стороной и, таким образом, признаваться субъектом ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 4 статьи 18.9 КоАП РФ.

9. При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности лиц за совершение правонарушений, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 18.15 КоАП РФ, судам необходимо принимать во внимание, что статьей 61 Трудового кодекса Российской Федерации различаются день заключения договора и день, когда работник обязан приступить к выполнению своих трудовых обязанностей.

Таким образом, заключение трудового договора с иностранным гражданином или лицом без гражданства само по себе не является привлечением иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности и не образует состава административного правонарушения.

Противоправным является привлечение к трудовой деятельности, осуществляемое в виде фактического допуска конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства в какой-либо форме к выполнению работ, оказанию услуг без соответствующего разрешения.

При этом срок привлечения к административной ответственности за указанное правонарушение исчисляется с момента выявления соответствующего правонарушения или, если привлечение этого конкретного иностранного гражданина либо лица без гражданства прекращено на момент выявления, - с момента такого прекращения.

10. Судам следует исходить из того, что правонарушение, предусмотренное частью 3 статьи 18.15 КоАП РФ, является оконченным с момента пропуска срока, установленного для уведомления уполномоченного органа.

С этого момента начинает течь срок давности привлечения лица к административной ответственности, так как соответствующее правонарушение не является длящимся. Последующее (за пределами установленного срока) уведомление органа является обстоятельством, смягчающим административную ответственность, в силу части 2 статьи 4.2 КоАП РФ.

Вариант пункта:

10. Судам следует учитывать, что частью 3 статьи 18.15 КоАП РФ устанавливается ответственность за неуведомление миграционного органа, а не за уведомление его с нарушением срока.

С учетом этого составом данного нарушения охватываются лишь случаи, когда на момент выявления административного правонарушения лицо не уведомило миграционный орган о привлечении к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства.

11. При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности лиц за совершение правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ, судам следует принимать во внимание, что данной нормой в ее взаимосвязи с пунктом 3 части 1 статьи 1.3 и пунктом 1 части 1 статьи 1.3¹ КоАП РФ устанавливается ответственность за невыполнение предписания лишь федеральных органов, осуществляющих государственный надзор (контроль).

Ответственность за невыполнение предписания органа власти субъекта Российской Федерации может быть установлена законом соответствующего субъекта об административной ответственности.

Вариант пункта:

11. При рассмотрении дел об оспаривании постановлений административных органов о привлечении к административной ответственности лиц за совершение правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ, судам следует принимать во внимание,

что данной нормой устанавливается ответственность за невыполнение предписания как федерального органа государственной власти, так и органа власти субъекта Российской Федерации.

При этом в случае, если за невыполнение конкретного предписания помимо административной ответственности, установленной КоАП РФ, установлена административная ответственность законом субъекта Российской Федерации, лицо подлежит привлечению к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ, имея ввиду невозможность применения двух видов административной ответственности за одно и то же административное правонарушение.

Председатель
Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации

А.А. Иванов

Секретарь Пленума
Высшего Арбитражного Суда
Российской Федерации

Т.В. Завьялова