



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 82-АПГ18-13

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 декабря 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
при секретаре Костереве Д.А.
рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Федотовой Юлии Григорьевны о признании недействующим пункта 1 статьи 6 Закона Курганской области от 20 ноября 1995 года № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» по апелляционной жалобе Курганской областной Думы на решение Курганского областного суда от 6 августа 2018 года, которым заявленные требования удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Курганской областной Думы Хисматуллина А.М., поддержавшего доводы жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Переслегиной Е.П., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Курганской областной Думой принят Закон от 20 ноября 1995 года № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» (далее – Закон № 25), который опубликован в газете «Новый мир», № 231, 29 ноября 1995 года.

Статьей 6 Закона № 25 установлена административная ответственность за нарушение правил благоустройства, установленных органами местного самоуправления муниципальных образований Курганской области, если данное правонарушение не образует состав административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об

административных правонарушениях, (пункт 1), а также за эти же действия, совершённые лицом, которое в течение года было подвергнуто административному наказанию за правонарушение, предусмотренное пунктом 1 поименованной статьи (пункт 2).

Федотова Ю.Г., привлечённая к административной ответственности за осуществление парковки транспортного средства на газоне многоквартирного дома в г. Кургане по пункту 1 статьи 6 названного выше регионального закона, обратилась в суд с административным иском о признании недействующей этой нормы, считая, что она принята с превышением полномочий субъекта Российской Федерации, а также не отвечает требованиям определённости и ясности, нарушает принцип равенства всех перед законом, что повлекло незаконное привлечение её к административной ответственности.

Курганским областным судом постановлено решение об удовлетворении административного иска, об отмене которого в апелляционной жалобе просит Курганская областная Дума, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права.

Прокуратурой Курганской области представлены возражения о несостоятельности доводов апелляционной жалобы и законности судебного акта.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, представленных возражений, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены судебного решения, постановленного в соответствии с требованиями материального и процессуального законодательства.

Удовлетворяя заявленное требование, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемая региональная норма не отвечает требованиям определённости, ясности и недвусмысленности, не соответствует общим положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Административное, административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодательство об административных правонарушениях состоит из поименованного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 названного кодекса к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Аналогичные положения содержатся в подпункте 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральным законодательством, отнесены к ведению Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных актами указанных публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

Вместе с тем региональное правовое регулирование вопросов административной ответственности не может быть произвольным, 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, а также не учитывать общие положения административной ответственности.

Понятия административного правонарушения, вина и её формы определяются положениями статей 2.1 и 2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, из содержания которых в системном единстве следует, что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов, должны содержать конкретные признаки действия (бездействия), образующие состав административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях. Данное требование относится к законам и иным нормативным актам, принимаемым субъектом Российской Федерации.

Полномочия регионального законодателя по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены тем, что такая ответственность может быть предусмотрена за нарушение конкретных требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путём установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, административная ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях,

однако в данном случае законодателем субъекта Российской Федерации это требование не выполнено.

Правила благоустройства территории муниципального образования - муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения (статья 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), их утверждение относится к вопросам местного значения городского и сельского поселения, городского округа, внутригородского района (пункт 19 части 1 и часть 3 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункт 10 части 1 статьи 16.2 названного закона).

С учётом приведённых выше федеральных положений суд первой инстанции, признавая недействующей оспариваемую норму, правомерно исходил из того, что она отсылает к правилам благоустройства территорий поселений, утверждённых органами местного самоуправления, которые могут содержать различные требования, обязательные для исполнения любым лицом, находящимся на территории конкретного муниципального образования, что свидетельствует о её правовой неопределённости в силу отсутствия описания конкретного действия (бездействия), связанного с неисполнением предписаний, установленных соответствующими правилами благоустройства.

Суд, установив, что диспозиция пункта 1 статьи 6 Закона № 25 не содержит словесного описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, а отсылает к муниципальным правовым актам, устанавливающим правила благоустройства, за неисполнения любого требования которых, наступает административная ответственность, обоснованно указал, что названная норма не соответствует закреплённому в части 1 статьи 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципу равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации в зависимости от того, в каком муниципальном образовании совершены противоправные действия.

Является верным и суждение суда первой инстанции о том, что диспозиция оспариваемой нормы ввиду своей неясности и неопределённости порождает конкуренцию с иными нормами об административной ответственности, содержащимися в Законе № 25, диспозиции которых в той или иной мере основываются на несоблюдении правил, запретов и предписаний, вытекающих из установленных органами местного

самоуправления правил благоустройства муниципальных образований Курганской области.

При таком положении обжалуемое решение суда является законным, выводы согласуются с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 27 мая 2003 года № 19-П, о том, что в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации) запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определёнными, ясными, недвусмысленными. Неопределённость содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым - нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

Признание судом не действующим в части нормативного правового акта со дня его принятия с учётом установленных обстоятельств и достижения цели восстановления прав административного истца согласуется с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и является законным.

Доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм материального права и не могут повлечь отмену решения суда.

Ссылка в апелляционной жалобе на наличие бланкетных норм в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях является несостоятельной, поскольку федеральный законодатель устанавливает административную ответственность за несоблюдение тех или иных правил, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, то есть являются едиными для всех физических и юридических лиц, а также должностных лиц.

Нарушений норм процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в апелляционной жалобе, судом не допущено.

Ввиду изложенного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьёй 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Курганского областного суда от 6 августа 2018 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Курганской областной Думы – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи