ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-АПГ14-14

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва 15 октября 2014 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Анишиной В.И.,

судей Горчаковой Е.В. и Абакумовой И.Д.

при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Пермского края о признании недействующими статей 2.35.1 и 2.35.2 Закона Пермского края от 1 ноября 2007 г. № 139-ПК «Об административных правонарушениях» по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Пермского края на решение Пермского краевого суда от 23 июня 2014 г. об удовлетворении заявленных требований.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

1 ноября 2007 г. принят Закон Пермского края № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон Пермского края № 139-ПК), опубликованный 6 и 13 ноября 2007 г. в печатных изданиях «Звезда», № 183, № 187-188, «Собрание законодательства Пермского края», 19 декабря 2007 г., № 12, которым установлена административная ответственность в том числе:

за изготовление или хранение с целью сбыта крепких спиртных

напитков домашней выработки и за те же действия, совершённые повторно лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение (части 1 и 2 статьи 2.35.1);

за вовлечение несовершеннолетнего в сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки и за те же действия, совершённые повторно лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за данное правонарушение (части 1 и 2 статьи 2.35.2).

Заместитель прокурора Пермского края обратился в Пермский краевой суд с заявлением, уточнённом в порядке статьи 39 Гражданского процессуального кодекса, о признании недействующими приведённых положений Закона Пермского края № 139-ПК, ссылаясь на то, что они приняты с превышением полномочий нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации в сфере административных правонарушений, определённых федеральным законодательством.

Решением Пермского краевого суда от 23 июня 2014 г. заявление удовлетворено.

В апелляционной жалобе Законодательным Собранием Пермского края ставится вопрос об отмене принятого решения, как постановленного с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционной жалобы прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о несостоятельности её доводов и законности судебного постановления.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции представители Законодательного Собрания Пермского края и Губернатора Пермского края не явились.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание, что в силу части 2 статьи 252 названного закона неявка в судебное заседание заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, надлежащим образом извещённых о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Удовлетворяя заявление и признавая недействующими оспариваемые положения регионального нормативного правового акта, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что они противоречат федеральному законодательству, которым определены объёмы и границы

нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены административное и административно-процессуальное законодательство.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно подпункту 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (предварительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Статьями 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) разграничены предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Так, к ведению субъектов Российской Федерации, в том числе отнесено 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 (пункт 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ).

Исходя из смысла приведённых законоположений в системном единстве, суд первой инстанции верно констатировал, что, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, субъект Российской Федерации 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.

Поскольку региональный законодатель обладает ограниченными полномочиями по правовому регулированию в этой сфере, административная ответственность может быть установлена им лишь в той части, в какой спорные правоотношения урегулированы нормами законодательства субъекта Российской Федерации или муниципальными правовыми актами. При этом диспозиция статьи должна содержать конкретные действия (бездействие), не подпадающие под состав административных правонарушений, установленных КоАП РФ.

Оспариваемыми правовыми нормами Закона Пермского края № 139-ПК предусмотрена административная ответственность в сфере оборота алкогольной продукции на территории Пермского края.

Между тем общественные отношения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции в Российской Федерации урегулированы Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ), который не наделяет субъекты Российской Федерации правом устанавливать в этой области административную ответственность.

Данным федеральным законом к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции отнесены:

выдача лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, ведение государственной регистрации выданных лицензий, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий;

приём деклараций об объёме розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, осуществление государственного контроля за их представлением;

осуществление лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции;

внесение предложений о разработке и реализации совместных программ производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (статья 6);

определение в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, иных, кроме оптовых и розничных рынков, вокзалов, аэропортов, мест массового скопления граждан и нахождения источников повышенной опасности, где не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также установление дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полного запрета на розничную продажу алкогольной продукции, а для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (за исключением организаций общественного питания), – требований к минимальному размеру оплаченного уставного капитала (статья 16,

предусматривающая перечень запретов в области розничной продажи и потребления (распития) алкогольной продукции).

В пункте 3 статьи 26 названного федерального закона, предусматривающей ограничения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, закреплено, что юридические лица, должностные лица и граждане, нарушающие требования поименованного федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Анализ приведённых законоположений свидетельствует о том, что правовое регулирование отношений в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также её потребления является прерогативой федерального законодателя, ему же принадлежит право определить, какие конкретно действия в названной сфере общественных отношений образуют состав административного правонарушения, следовательно, субъект Российской Федерации, принимая оспариваемые нормы, вышел за пределы предоставленной ему компетенции.

Установив административную ответственность за изготовление или хранение с целью сбыта крепких спиртных напитков домашней выработки, за вовлечение несовершеннолетнего в сбыт крепких спиртных напитков домашней выработки, региональный законодатель оспариваемыми нормами фактически ограничил свободу действия граждан в этой сфере общественных отношений, что возможно исключительно на основании федерального закона (статья 55 Конституции Российской Федерации).

Именно такое правовое регулирование на федеральном уровне имело место до введения в действие КоАП РФ (статьи 160, 160.1, 160.2 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

Поскольку регулирование прав и свобод человека и гражданина составляет исключительное ведение Российской Федерации (пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации), в совместном ведении находятся вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина (пункт «б» части 1 статьи 72 «б»), субъекты Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, не могут осуществлять опережающее правовое регулирование и посредством введения административной ответственности регулировать права и свободы гражданина в конкретных сферах общественных отношений.

Таким образом, правовое регулирование общественных отношений в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также её потребления является прерогативой федерального законодателя, обладающего правом определять, какие конкретно действия в этой сфере образуют состав административного правонарушения, ответственность за которое может быть предусмотрена только КоАП РФ.

При таком положении является правомерным вывод суда первой инстанции о несоответствии статей 2.35.1 и 2.35.2 Закона Пермского края № 139-ПК федеральному законодательству, имеющему большую силу.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что решение суда первой инстанции о признании недействующими оспариваемых положений регионального нормативного правового акта является законным и обоснованным.

Апелляционная жалоба не содержит доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции, они основаны на неправильном толковании норм материального права, в связи с чем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для её удовлетворения и отмены судебного постановления.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Пермского краевого суда от 23 июня 2014 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Законодательного Собрания Пермского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи