

Р Е Ш Е Н И Е
Именем Российской Федерации

14 сентября 2012 года

город Владивосток

Приморский краевой суд в составе:
председательствующего судьи Ровенко П.А.,
при секретаре Лукьянович В.Г.,
с участием прокурора Забродиной Ю.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Карпюка Василия Александровича о признании противоречащей закону и недействующей части 1 статьи 3.1 Закона Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае»,

у с т а н о в и л :

21 февраля 2007 года Законодательным Собранием Приморского края принят и 5 марта 2007 года подписан Губернатором Приморского края Закон Приморского края № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае» (далее - Закон Приморского края № 44-КЗ).

Закон официально опубликован в печатных изданиях «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края» 6 марта 2007 года № 10 и «Приморской газете» от 13 марта 2007 года № 17(79).

В соответствии с частью 1 статьи 3.1 Закона Приморского края № 44-КЗ нарушение установленного муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации и проведения массовых мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования), влечет наложение административного штрафа: на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

Данная статья действует в редакции Закона Приморского края от 4 декабря 2009 года № 537-КЗ «О внесении изменений в закон Приморского края «Об административных правонарушениях в Приморском крае» (официально опубликован в «Ведомостях Законодательного Собрания Приморского края» 7 декабря 2009 года № 132 и «Приморской газете» 8 декабря 2009 года № 93(380)).

Карпюк В.А. обратился в суд с заявлением о признании недействующей со дня принятия части 1 статьи 3.1 Закона Приморского края № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае», ссылаясь на её противоречие статьям 1.3.1 и 20.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также положениям Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В обоснование своих требований Карпюк В.А. указал на то, что оспариваемая им норма под угрозой привлечения к административной ответственности вводит ограничение права заявителя собираться мирно, без

оружия, закреплённое статьёй 31 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, какое-либо ограничение данного права возможно только на основании федерального закона, а не на основании муниципальных нормативных правовых актов.

В судебном заседании Карпюк В.А. и его представитель Клёцкин А.В. заявление поддержали.

Представитель Законодательного Собрания Приморского края Онуфрейчук Т.В. просила суд в удовлетворении заявления отказать, ссылаясь на то, что системное толкование положений статей 14, 14.1, 15, 15.1, 16, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что регулирование порядка организации и проведения массовых мероприятий, за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, возможно на основании муниципальных нормативных правовых актов. Следовательно, установление Законом Приморского края № 44-КЗ в соответствии со статьёй 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение этих муниципальных нормативных правовых актов является правомерным. Введение оспариваемой нормы в Закон Приморского края № 44-КЗ было обусловлено необходимостью обеспечения безопасности при проведении спортивных соревнований, физкультурных, культурно-зрелищных, развлекательных и рекламных мероприятий.

Выслушав объяснения заявителя и его представителя, объяснения представителя Законодательного Собрания Приморского края, а также заключение участвующего в деле прокурора, полагавшего, что заявление Карпюка В.А. подлежит удовлетворению, поскольку содержание оспариваемой нормы Закона Приморского края № 44-КЗ не является определённым и вызывает неоднозначное толкование, суд приходит к выводу о необходимости удовлетворения заявления по следующим основаниям.

У£ Пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установлено, что административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации 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.

Законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с

ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 указанного 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.

Законом субъекта Российской Федерации - Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае» в части 1 статьи 3.1 предусмотрено, что нарушение установленного муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации и проведения массовых мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования), влечет наложение административного штрафа: на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

Фактически оспариваемые положения Закона Приморского края № 44-КЗ содержат бланкетную норму, в которой имеется отсылка к иным нормативным правовым актам: муниципальным нормативным правовым актам, устанавливающим порядок организации и проведения массовых мероприятий.

В то же время, статья 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, определяя понятие «административного правонарушения», прямо указывает на то, что объективная сторона административного правонарушения состоит в конкретном действии (бездействии) лица, которое является противоправным и влечет установленную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации административную ответственность.

Поскольку 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 закона, правовая норма, предусматривающая административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, должна содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения.

Вместе с тем, сам термин «массовое мероприятие (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования)», используемый в оспариваемой норме, в силу неопределённости своего содержания, даёт основание суду для вывода, что данной нормой допускается установление административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения иных публичных мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования), порядок организации и проведения

которых установлен Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; массовых мероприятий, связанных со встречами с гражданами, с дебатами и дискуссиями в ходе избирательных компаний и в ходе агитации по вопросам референдума (Федеральный Конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»); массовых религиозных обрядов и церемоний (Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»); рекламных акций (Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»); парадов, праздничных салютов в дни воинской славы (Федеральный закон от 13 марта 1995 года № 32-ФЗ «О дня воинской славы и памятных датах России», Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов»).

Данные правоотношения урегулированы федеральным законодательством, следовательно, субъект Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не имел права включать в оспариваемую норму Закона Приморского края № 44-КЗ положения об административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение.

Само по себе право граждан Российской Федерации на проведение мирных массовых мероприятий в силу прямого указания статей 31 и 55 Конституции Российской Федерации может быть ограничено только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В настоящее время Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность как за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (статья 20.2 Кодекса), так и за организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (статья 20.2.2 Кодекса).

Возражая против заявленных требований, представитель Законодательного Собрания Приморского края ссылается на то, что включение оспариваемой нормы в Закон Приморского края № 44-КЗ обусловлено необходимостью обеспечения безопасности при проведении спортивных соревнований, физкультурных, культурно-зрелищных, развлекательных и рекламных мероприятий, поскольку вопросы создания условий для организации массового отдыха граждан, развитие физической культуры и массового спорта, проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий, создание условий для организации досуга граждан отнесены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения.

Между тем, необходимой в таком случае конкретизации понятия «массовое мероприятие (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования)» часть 1 статьи 3.1 Закона Приморского края № 44-КЗ не содержит.

Как уже указывалось выше, по своей юридической конструкции оспариваемая норма является отсылочной, но в отличие от бланкетных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, она не содержит указания на то, нарушение каких конкретно требований, предусмотренных муниципальными правовыми актами по порядку организации и проведения массовых мероприятий (и каких массовых мероприятий), влечет административную ответственность.

Положения части 1 статьи 3.1 Закона Приморского края № 44-КЗ содержат ссылку, как следует из буквального толкования данной нормы, ко всем муниципальным нормативным правовым актам Приморского края, регулирующим порядок организации и проведения массовых мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования), то есть оспариваемая норма предоставляет простор для административного усмотрения и установления административной ответственности по основаниям, предусмотренным муниципальными нормативными правовыми актами, а не законом.

Таким образом, оспариваемая норма не соответствует требованиям формальной определенности, что недопустимо, поскольку неопределенность содержания законодательного регулирования ведет к нарушению закрепленного в части 1 статьи 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения.

Ссылка представителя Законодательного Собрания Приморского края на понятие «массового мероприятия», указанное в пункте 6 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» не может свидетельствовать о формальной определенности части 1 статьи 3.1 Закона Приморского края № 44-КЗ.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 Постановления от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

В своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно отмечал, что правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из

принципа равенства всех перед законом и судом (части 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации), такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом (Постановления от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 21 января 2010 года № 1-П).

В силу части 2 статьи 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Учитывая, что решение суда, которым нормативный правовой акт признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением его недействительности и отмены самим судом с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению, суд полагает, что часть 1 статьи 3.1 Закона Приморского края № 44-КЗ следует признать недействующей со дня вступления решения суда в законную силу.

В соответствии с частью 3 статьи 253 ГПК РФ на Законодательное Собрание Приморского края также подлежит возложению обязанность опубликовать решение суда после вступления его в законную силу в печатных изданиях, в которых был официально опубликован соответствующий нормативный правовой акт, то есть в «Ведомостях Законодательного Собрания Приморского края» и в «Приморской газете».

На основании изложенного, руководствуясь статьями 194-199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

заявление Карпюка Василия Александровича удовлетворить.

Признать недействующей со дня вступления решения суда в законную силу часть 1 статьи 3.1 Закона Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае».

Обязать Законодательное Собрание Приморского края опубликовать решение суда после вступления его в законную силу в печатных изданиях «Приморская газета» и «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края».

Решение может быть обжаловано в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Приморский областной суд в течение месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

