

7



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 56-АПГ12-18

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 декабря 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Ерёменко Т.И. и Хаменкова В.Б.

при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Приморского края на решение Приморского краевого суда от 14 сентября 2012 года, которым удовлетворено заявление Карпюка В. [] А. [] о признании недействующей части 1 статьи 3.1 Закона Приморского края от 5 марта 2007 года № 44-КЗ «Об административных правонарушениях».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

Данный нормативный правовой акт официально опубликован в изданиях «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края» 6 марта 2007 года, № 10, «Приморская газета» 13 марта 2007 года, № 17(79).

Частью 1 статьи 3.1 названного Закона установлено, что нарушение установленного муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации и проведения массовых мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования) - влечёт 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.

Карпюк В.А. обратился в суд с заявлением о признании незаконными приведённых нормативных предписаний, ссылаясь на их противоречие статьям 1.3.1, 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», Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О Собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании».

Решением Приморского краевого суда от 14 сентября 2012 года заявление Карпюка В.А. удовлетворено.

В апелляционной жалобе Законодательным Собранием Приморского края ставится вопрос об отмене указанного решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации в данной сфере отнесено установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам

об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 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.

Подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) 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), отнесено 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.

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами, 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.

Из этого следует, 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. Исходя из положений статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение

законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. То есть, материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в отсылочном акте, изданном органом государственной власти.

Как следует из оспариваемых положений, законодателем Приморского края не указано материальное основание административной ответственности, а предлагается отсылка к неназванным муниципальным нормативным правовым, касающимся установления порядка организации и проведения массовых мероприятий, не указаны конкретные признаки действий (бездействия), образующие состав административного правонарушения.

Кроме того, оспаривая норма предоставляет простор для административного усмотрения и установления административной ответственности, поскольку конструкция этой нормы позволяет ставить вопрос о привлечении к административной ответственности любого из участников правоотношений в сфере организации и проведения массовых мероприятий, как со стороны участников, так и со стороны организатора, за нарушение требований любых муниципальных нормативных правовых актов в указанной сфере.

Неопределённость законодательного регулирования ведёт к нарушению закреплённого в части 1 статьи 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом и снижает уровень гарантий, предусмотренных федеральным законодательством об административных правонарушениях.

В этой связи суд правомерно отметил, что подобное правовое регулирование противоречит общеправовому критерию ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Между тем Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 постановления № 48 от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путем обяания 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.

Данные положения полностью согласуются и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчёркивал, что именно нарушения требований определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона, самого по себе нарушения требования определённости правовой нормы достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (например, постановление от 17 июня 2004 года № 12-П).

При таких обстоятельствах решение суда об удовлетворении требований заявителя и признании недействующими оспариваемых им положений следует признать законным и обоснованным.

Доводов, по которым такое решение могло бы быть отменено, апелляционная жалоба не содержит.

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

определила:

решение Приморского краевого суда от 14 сентября 2012 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Законодательного Собрания Приморского края - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи