



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 46-АПГ17-4

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

15 марта 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.
судей Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.
при секретаре Костереве Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению муниципального предприятия городского округа Самара «Жилсервис» о признании недействующей статьи 10.4 Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» по апелляционным жалобам Самарской Губернской Думы и Губернатора Самарской области на решение Самарского областного суда от 11 октября 2016 г., которым удовлетворен административный иск муниципального предприятия городского округа Самара «Жилсервис».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителя Самарской Губернской Думы Григорьева В.Г., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Берниковой Н.В., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения,

установила:

23 октября 2007 г. Самарской Губернской Думой принят и 1 ноября 2007 г. Губернатором Самарской области подписан Закон Самарской области

№ 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области».

Данный закон официально опубликован 7 ноября 2007 г. в издании «Волжская коммуна» № 207(26005).

В соответствии с частью 1 статьи 10.4 указанного Закона Самарской области неисполнение нормативного правового акта, принятого органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, кроме действий, предусмотренных статьями 2.1.15, 2.1.16, 4.11, 4.18, 4.20, 4.22, 4.23 и 10.3 настоящего Закона, – влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере до четырех тысяч рублей, на должностных лиц – до восьми тысяч рублей, на юридических лиц – от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Согласно части 2 статьи 10.4 данного закона совершение тех же действий, предусмотренных частью 1 указанной статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, то есть за неисполнение той же нормы нормативного правового акта, принятого органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей, на должностных лиц – от пяти до пятнадцати тысяч рублей, на юридических лиц – от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

Муниципальное предприятие городского округа Самара «Жилсервис» (далее – МП «Жилсервис») обратилось в суд с административным иском о признании статьи 10.4 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» недействующей в связи с ее несоответствием нормам федерального законодательства, содержащимся в пунктах 1, 3 части 1 статьи 1.3, пункте 1 части 1 статьи 1.3.1, части 1 статьи 1.4, статье 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также как не отвечающей критерию правовой определенности.

В обоснование заявленных требований МП «Жилсервис» сослалось на то, что являясь управляющей организацией, постановлениями административной комиссии Самарского внутригородского района городского округа Самара по делам об административных правонарушениях от 17 августа 2016 г. № 463, 445, 462 было подвергнуто административным наказаниям в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей за нарушение части 1 оспариваемой статьи 10.4 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области». При этом в вину МП «Жилсервис» вменялось нарушение пункта 34 главы 9 Правил благоустройства территории городского округа Самара, выразившееся в отсутствии урн у подъездов многоквартирного дома.

Административный истец полагал, что привлечение его к административной ответственности по указанной статье нарушает гарантированный Конституцией РФ и частью 1 статьи 1.4 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях принцип равенства всех перед законом, означающий, в частности, что любое административное правонарушение должно быть четко определено, чтобы исходя из текста соответствующей нормы каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий. Оспариваемая норма, являясь бланкетной, отсылает к неназванным и неопределенным нормам, не содержит конкретных признаков действий, образующих состав административного правонарушения.

Решением Самарского областного суда от 11 октября 2016 г. административное исковое заявление МП «Жилсервис» удовлетворено. Статья 10.4 Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» признана не действующей со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционных жалобах Самарской Губернской Думы и Губернатора Самарской области ставится вопрос об отмене судебного акта по мотиву нарушения судом первой инстанции норм материального права и принятии по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, участвующим в деле прокурором поданы возражения о несостоятельности доводов жалоб и законности судебного постановления.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации проверила законность оспариваемого судебного акта в соответствии со статьей 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Представители МП «Жилсервис» и Губернатора Самарской области в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились.

На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с учетом положений частей 8, 9 статьи 96 названного Кодекса, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся лиц.

Изучив доводы апелляционных жалоб, возражений на них, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда исходя из следующего.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

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

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации

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.

В силу подпункта 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 счет 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.

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.

При этом 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.

Судом установлено, что 23 октября 2007 г. принят Закон Самарской области № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области», положения которого оспариваются МП «Жилсервис».

Частью 1 статьи 10.4 указанного закона предусмотрена административная ответственность за неисполнение нормативного правового акта, принятого органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, кроме действий, предусмотренных статьями 2.1.15, 2.1.16, 4.11, 4.18, 4.20, 4.22, 4.23 и 10.3 настоящего Закона.

Часть 2 статьи 10.4 данного закона, предусматривающая ответственность за совершение правонарушения повторно, зависит от диспозиции части 1 этой же статьи, поэтому судьбе основного состава.

Суд первой инстанции, удовлетворяя административный иск, сделал правильные выводы о том, что статья 10.4 указанного Закона Самарской области не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности.

Принимая решение, суд установил, что в оспариваемой административным истцом норме объективная сторона правонарушения не сформулирована. Норма является бланкетной, отсылающей к неназванным нормативным правовым актам, что влечет правовую неопределенность в вопросе о том, за какие конкретно действия и за неисполнение каких конкретно нормативных правовых актов, принятых органом местного самоуправления или должностным лицом, может наступить административная ответственность физических, должностных или юридических лиц.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о неопределенности правового регулирования, а также о нарушении закрепленного в части 1 статьи 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения.

Делая такой вывод, суд принял во внимание позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Определении от 28 июня 2012 г. № 1253-О, на которую имеется ссылка в апелляционной жалобе Губернатора Самарской области, что сам по себе бланкетный характер нормы не может свидетельствовать о ее неконституционности: регулятивные нормы, устанавливающие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение. В то же время, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что оценка степени определенности содержащихся в законе понятий должна осуществляться исходя не только из самого текста закона и используемых в нем формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний.

Исходя из этого суд по рассматриваемому делу указал, что, закрепляя состав административного правонарушения и меры ответственности за их совершение на региональном уровне, следует учитывать требования, предъявляемые к форме и содержанию данной нормы, а также ее согласованности в системе действующего правового регулирования.

Суд, не соглашаясь с позицией административного ответчика о том, что федеральное законодательство не ограничивает полномочия регионального законодателя в определении круга муниципальных правовых актов, за неисполнение которых может наступать административная ответственность, за исключением того случая, когда муниципальные нормы дублируют положения федеральных норм, обоснованно указал в решении, что 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, однако в

данном случае законодателем субъекта Российской Федерации это требование не выполнено.

Поскольку статья 10.4 оспариваемого Закона Самарской области не соответствует требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу, и не отвечает критерию правовой определенности, суд правомерно признал ее недействующей.

Выводы суда, положенные в основу обжалуемого решения, являются правильными, соответствуют положениям действующего законодательства. Мотивы, по которым суд первой инстанции пришел к заключению о необходимости удовлетворения требования административного истца, подробно изложены в решении.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение суда является законным и обоснованным.

Доводы, приведенные в апелляционных жалобах Губернатора Самарской области и Самарской Губернской Думы, не опровергают выводов суда, сводятся к несогласию с ними и иной оценке содержания оспариваемой нормы на предмет ее соответствия федеральному законодательству, а также иному, ошибочному толкованию норм материального права, в связи с чем не могут служить основанием для отмены правильного решения суда.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьей 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Самарского областного суда от 11 октября 2016 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Самарской Губернской Думы и Губернатора Самарской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи