



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 65-Г07-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

30 мая 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего В.Н. Пирожкова,
судей В.П. Меркулова и В.Б. Хаменкова

рассмотрела в судебном заседании дело по кассационной жалобе Законодательного Собрания Еврейской автономной области на решение суда Еврейской автономной области от 14 марта 2007 года, которым удовлетворено заявление прокурора области о признании недействующими отдельных положений областного закона от 6 декабря 2006 г. № 27-ОЗ «Об административных правонарушениях».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Власовой Т.А., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Еврейской автономной области обратился в суд с заявлением о признании недействующими пунктов 2 - 5, 9 и 11 части 1 статьи 3 (в отношении наделения должностных лиц полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 15 названного выше областного закона, его статей 8, 9, 15, 21 и 56, ссылаясь на их правовую неопределённость и противоречие федеральному закону.

Решением суда от 14 марта 2007 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Законодательное Собрание Еврейской автономной области просит об отмене решения, ссылаясь на его незаконность.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда правильным и оснований для его отмены не находит.

В соответствии со статьей 26 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» невыполнение или нарушение законодательства субъекта Российской Федерации всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В случае, если административная ответственность не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 статьи 7 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за неисполнение муниципальных нормативных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации.

Статьями 8 и 9 оспариваемого закона Еврейской автономной области установлена административная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение нормативных правовых актов Законодательного Собрания, Губернатора и правительства области должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, а также гражданами, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий, если правонарушение не влечет ответственность, установленную иными статьями настоящего закона.

Признавая указанные нормы областного закона недействующими, суд сделал правильный вывод о том, что они по своему правовому смыслу являются неопределенными, поскольку позволяют считать установление субъектом Российской Федерации административной ответственности должностных лиц всех государственных органов, включая должностных лиц федеральных органов государственной власти, осуществляющих свою деятельность на территории Еврейской автономной области.

Тогда как в соответствии с пунктами «г» и «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти,

порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти и федеральная государственная служба находятся в исключительном ведении Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Согласно статье 3 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. Соответственно, должностные лица подразделяются на должностных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и должностных лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Поскольку деятельность федеральных государственных органов регулируется федеральным законодательством, суд правильно посчитал, что установление административной ответственности должностных лиц этих органов за действия, совершенные в процессе осуществления такой деятельности, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации исключается.

Поэтому следует согласиться с выводом суда о том, что административная ответственность должностных лиц федеральных государственных органов за неисполнение нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления не может определяться законом субъекта Российской Федерации.

Установление же административной ответственности должностных лиц федеральных органов государственной власти законодателем субъекта Российской Федерации нарушает компетенцию федеральных органов власти.

Суд обоснованно обратил внимание и на то обстоятельство, что действующим федеральным законодательством (положениями ст. 26 Федерального закона № 184-ФЗ, ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ) предусмотрено установление ответственности за неисполнение и нарушение нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а не за их ненадлежащее исполнение, что понятия «нарушение» и «ненадлежащее исполнение» неидентичны и несут разную смысловую нагрузку. При этом неясно, какое исполнение нормативных правовых актов, за которое наступает административная ответственность, является ненадлежащим.

Между тем, как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, именно нарушения требований определенности, 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 (например, Постановление от 17 июня 2004 г. № 12-П).

По этой причине, в связи с несоблюдением законодателем Еврейской автономной области общеправовых требований непротиворечивости, ясности и определённости правового регулирования, с выводом суда о несоответствии федеральному закону положений статей 8 и 9 областного закона следует согласиться.

Правильным является суждения суда о противоречии федеральному закону статьи 15 оспариваемого закона, устанавливающей ответственность за непредставление сведений (информации) государственным органам области, представление которых необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) области таких сведений в неполном объеме или искаженном виде.

Суд обоснованно посчитал, что поскольку ответственность за данный вид правонарушения уже установлена статьёй 19.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, субъект Российской Федерации в силу статьи 1.3 Кодекса устанавливать административную ответственность был не вправе.

Учитывая, что пункты 2-5, 9, 11 части 1 статьи 3 закона области оспорены прокурором в отношении лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 15 закона, которая признаётся недействующей, суд правомерно признал недействующими и эти пункты.

Статьей 21 оспариваемого закона установлена административная ответственность граждан за организацию или содержание притонов, систематически используемых для распития алкогольных и спиртосодержащих напитков.

При этом в примечании к статье 21 указано, что под притоном следует понимать жилое (квартира, комната, дом) или нежилое помещение (подвал, чердак, сарай, гараж, склад и тому подобное).

Признавая данную норму не соответствующей федеральному закону, суд обоснованно исходил из положений статей 35, 55 Конституции Российской Федерации, согласно которым право частной собственности охраняется законом и каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, и это право может быть ограничено лишь федеральным законом 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 соответствии с федеральным законом (ст. 30 ЖК РФ) собственник жилого помещения осуществляет права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему на праве собственности жилым помещением в соответствии с его назначением и пределами его использования, не допуская бесхозяйного обращения с ним, соблюдая права и законные интересы соседей,

правила пользования жилыми помещениями, а также правила содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 года № 25 утверждены Правила пользования жилыми помещениями, пунктом 6 которых установлено, что пользование жилыми помещениями осуществляется с учетом прав и законных интересов проживающих в жилом помещении граждан и соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства, а также в соответствии с настоящим Правилами. Данными Правилами также установлено, что пользователь жилого помещения обязан поддерживать надлежащее состояние жилого помещения, а также помещений общего пользования в многоквартирном доме (квартире), соблюдать чистоту и порядок в жилом помещении, подъездах, кабинах лифтов, на лестничных клетках, в других помещениях общего пользования.

Проанализировав действующее законодательство, суд пришёл к правильному выводу о том, что законодатель области, устанавливая состав данного административного правонарушения, ограничил права граждан, чем превысил свою компетенцию, предоставленную субъектам Российской Федерации в этой сфере правоотношений.

Исходя из содержания статей 20.20, 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, суд справедливо заметил, что федеральным законодателем распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции, появление в состоянии алкогольного опьянения признаны социально опасными, а потому административно наказуемыми, лишь в том случае, если эти действия происходят в общественных местах. При этом ответственность за систематическое предоставление жилых помещений для распития алкогольной и спиртосодержащей продукции не предусмотрена, поскольку данная деятельность (в отличие, например, от содержания притонов для занятия проституцией, потребления наркотических и психотропных веществ – ст.ст. 241 и 232 УК РФ) не отнесена к противоправной.

В соответствии со статьёй 784 ГК РФ общие условия перевозки определяются транспортными уставами, кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами.

Уставом автомобильного транспорта РСФСР определены обязанности, права и ответственность находящихся на территории республики автотранспортных предприятий и организаций, других имеющих автомобили предприятий, учреждений, независимо от их ведомственной подчиненности, а также предприятий, организаций, учреждений и граждан, пользующихся автомобильным транспортом. Пунктом «г» статьи 6 данного Устава установлено, что Министерство автомобильного транспорта утверждает Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом.

Во исполнение указанных требований Приказом Минавтотранса от 24.12.1987 года № 176 утверждены Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР, которые являются обязательными для

предприятий и организаций автомобильного транспорта, осуществляющих перевозки пассажиров и багажа. Параграфом 6 Правил установлено, что за 10 дней до открытия и закрытия движения для сведений пассажиров должны быть вывешены объявления об этом на начальных и конечных остановочных пунктах, а также на автовокзалах и автостанциях. О намечаемых изменениях маршрутов и остановочных пунктов объявления вывешиваются не позднее чем за 5 дней до намечаемых изменений.

Учитывая, что статьёй 56 закона Еврейской автономной области установлена ответственность должностных лиц за нарушение правил, установленных федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, суд в силу требований статьи 1.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях обоснованно признал данную норму недействующей, указав на превышение законодателем области своих полномочий.

При таких обстоятельствах дела решение суда об удовлетворении заявления прокурора следует считать законным и обоснованным.

Доводы кассационной жалобы являлись предметом проверки суда первой инстанции, направлены на иное, неправильное толкование норм материального права, и оценку доказательств об обстоятельствах, установленных и исследованных этим судом в соответствии с правилами статей 12, 56 и 67 ГПК РФ, а потому не могут служить поводом к отмене судебного решения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360 и 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение суда Еврейской автономной области от 14 марта 2007 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Законодательного Собрания Еврейской автономной области без удовлетворения.

Председательствующий

В.Н. Пирожков.

Судьи

В.П. Меркулов.

В.Б. Хаменков.