

8



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 53 - Г 08 - 3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

19 марта 2008 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

в составе

председательствующего
судей

В.Н.Пирожкова

В.П.Меркулова и Л.А. Калининой

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора о признании недействующими положений Закона Красноярского края №10-1900 от 26.04.2004 года «Об административных правонарушениях» (в редакции Закона края №21-5785 от 14.02.2007 года) по кассационной жалобе Губернатора Красноярского края и кассационному представлению прокурора, участвовавшего в деле, на решение Красноярского краевого суда от 17 декабря 2007 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Селяниной Н.Я. об отмене решения суда в части отказа в признании недействующим п.3 ч.1 ст. 16.1 Закона Красноярского края №10-1900 от 26.04.2004 года «Об административных правонарушениях», Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

У С Т А Н О В И Л А :

прокурор обратился в суд с заявлением о признании недействующими ст. 2.5; пункт 2 ст. 7.1; пункт 2 ст. 8.6 в части установления ответственности за

плавание на маломерных средствах в состоянии опьянения; подпункт 3 пункта 1 ст. 16.1 в части слов «краевых государственных учреждений»; пункт 3 ст. 17.2 в части слов «и органами местного самоуправления»; подпункты 2, 4 пункта 2 статьи 17.2 Закона Красноярского края №10-1900 от 26.04.2004 года «Об административных правонарушениях» (в редакции Закона края №21-5785 от 14.02.2007 года), ссылаясь на то, что вышеназванные нормы Закона края, противоречат федеральному законодательству, поскольку устанавливают административную ответственность по предметам ведения, отнесённым Конституцией РФ и Федеральными законами к компетенции Российской Федерации; устанавливают административную ответственность по предметам ведения, отнесённым к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, в частности, за нарушение правил и норм, установленных федеральными законами и иными нормативными актами; за нарушение правил и норм, установленных нормативными правовыми актами Красноярского края, органов местного самоуправления, тогда как такая ответственность предусмотрена в КоАП РФ.

Решением Красноярского краевого суда от 17 декабря 2007 года постановлено: признать противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению статью 2.5; пункт 2 статьи 8.6 в части установления ответственности за плавание на маломерных средствах в состоянии опьянения; подпункты 2 и 4 пункта 2 статьи 17.2; пункт 3 статьи 17.2 в части слов «и органами местного самоуправления» Закона Красноярского края №10-1900 от 26.04.2004 года «Об административных правонарушениях» с момента вступления решения суда в законную силу.

В удовлетворении требований прокурора о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению пункта 2 статьи 7.1; подпункта 3 пункта 2 статьи 16.1 в части слов «краевых государственных учреждений» Закона Красноярского края №10-1900 от 26.04.2004 года «Об административных правонарушениях» отказать.

Взыскать с Законодательного Собрания Красноярского края государственную пошлину в доход федерального бюджета в размере 2 (двух) тысяч рублей.

Губернатор Красноярского края подал кассационную жалобу, в которой просит решение отменить в части удовлетворения заявленных требований и принять в этой части новое решение об отказе в удовлетворении заявления прокурора края. Полагает, что суд неправильно применил материальный закон, дал неправильную оценку доводам заявления.

В кассационном представлении ставится вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований ввиду неправильного толкования норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и кассационного представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда законным и обоснованным.

В силу ст. 2.5 Закона края «Об административных правонарушениях» установлена административную ответственность физических лиц (граждан) за изготовление, переработку, хранение или перевозку с целью сбыта, а равно незаконный сбыт алкогольных напитков домашней выработки (п. 1), незаконную переработку, хранение или перевозку с целью сбыта, а равно незаконный сбыт спиртосодержащей продукции (п. 2).

Суд правильно определил, что объектом правонарушения, исходя из названия и содержания статьи, являются правоотношения в области производства и оборота этилового спирта и спиртосодержащей продукции.

Данные правоотношения регулируются Федеральным Законом от 22.11.1995 №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», ст. 1 которого определены правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в РФ. При этом производство и оборот алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции осуществляются организациями при наличии соответствующих лицензий (ст. 11 Закона).

В соответствии с ч. 3 ст. 1 ФЗ РФ №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» допускается деятельность граждан (физических лиц), производящих не в целях сбыта продукцию, содержащую этиловый спирт.

Анализ вышеназванного Федерального закона свидетельствует о том, что запрещается изготовление, переработка, хранение или перевозка с целью сбыта, а равно незаконный сбыт гражданами (физическими лицами) продукции, содержащей этиловый спирт.

Нормы ст. 2.5 оспариваемого закона края фактически устанавливает административную ответственность за незаконную предпринимательскую деятельность.

Административная ответственность граждан (физических лиц) за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) предусмотрена ст. 14.1 КоАП РФ, а за незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых ограничена - ст. 14.2 КоАП РФ.

В силу статьи 5 ФЗ РФ № 171 –ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» к исключительным полномочиям органов государственной власти РФ отнесено определение комплекса мер по защите здоровья и прав

потребителей этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Указанные полномочия в данной области реализованы органами государственной власти РФ принятием статей 14.1 и 14.2 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах суд сделал правильный вывод о том, что ст. 2.5 Закона края противоречит нормам федерального законодательства.

Нормами п. 2 ст. 8.6 Закона края установлена ответственность за плавание на маломерных плавательных средствах в состоянии опьянения.

Приказом Министра транспорта РФ от 14.10.2002 № 129 утверждены Правила плавания по внутренним водным путям Российской Федерации. Согласно пункту 13 данных Правил членам экипажа судна запрещается находиться на вахте в состоянии опьянения (алкогольного или наркотического).

В силу п. 2 ст. 8.6 Закона края маломерные суда входят в состав маломерных плавательных средств. Частью 1 ст. 11.9 КоАП РФ предусмотрена ответственность за управление судном (в том числе маломерным) судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения, а равно передачу управления судном лицу, находящемуся в состоянии опьянения.

Таким образом, вопросы управления маломерным судном в состоянии опьянения урегулированы федеральным законодательством.

Нормами п. 2 ст. 8.6 Закона края в указанной части допускается привлечение к ответственности за управление маломерным судном в состоянии опьянения, ответственность за совершение которого установлена КоАП РФ.

Кроме того, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определениях от 01.12.2005 №462-0, от 11.05.2004 №209-0, Постановлении от 30.07.2001 №13-П, деятельность органов государственной власти должна осуществляться с соблюдением принципа доверия граждан к закону и действиям государства, которые в свою очередь, предполагают правовую определенность, непротиворечивость, стабильность правового регулирования.

Как разъяснено п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» неопределенное и неоднозначное толкование правовой нормы является основанием для признания недействующей, а ни оспариваемой нормой, ни иным законодательством не определено понятие маломерного плавательного средства, что приводит к неопределенному и неоднозначное ее толкованию.

При таких обстоятельствах суд обоснованно признал недействующей и не подлежащей применению п. 2 ст. 8.6 Закона края в части установления

административной ответственности за плавание на маломерных средствах в состоянии опьянения.

Нормами 2, 4 п. 2 ст. 17.2 Закона края установлено, что протоколы об административных правонарушениях составляют:

должностные лица органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, уполномоченные представительными органами местного самоуправления либо главой муниципального образования, на территории которого представительный орган не предусмотрен, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 1.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2, 6.3, 7.1, 7.2, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.8, 9.1, 10.1, 10.2, 11.1, 11.2, 12.1, 12.2, 12.3, 15.1, 15.2, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6 настоящего Закона;

должностные лица органов исполнительной власти края, краевых государственных учреждений, уполномоченных Советом администрации Красноярского края, - по статьям 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 8.5, 9.1, 11.2, 12.1, 12.2, 12.3, 13.4, 13.5, 14.1 настоящего Закона.

Пунктом 3 ст. 17.2 Закона края установлено, что перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с пунктами 1, 2 настоящей статьи, устанавливается соответствующими органами исполнительной власти края и органами местного самоуправления.

Вывод суда о том, что вышеуказанные нормы закона края противоречат федеральному законодательству, сделан на основе анализа оспариваемых норм и федерального законодательства.

В силу ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации. Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, в силу ст. 1.1. КоАП РФ должен быть установлен именно законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

В нарушение данных положений правилами пп.пп. 2, 4 п. 2 и п. 3 ст. 17.2 Закона края представительным органам местного самоуправления, главе муниципального образования, на территории которого представительный орган не предусмотрен, Совету администрации края предоставлено право наделять полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях должностных лиц соответственно органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, органов исполнительной власти края и краевых государственных учреждений.

Согласно ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях,

рассмотрение дел о которых настоящим Кодексом отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с нормами гл. 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» производство по делам об административных правонарушениях не отнесено к вопросам местного значения.

В силу п. 1 ст. 19 данного Закона полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Пунктами 2-7 данной статьи определены условия и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В краевом законодательстве положения по наделению органов местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, отвечающие требованиям ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отсутствуют.

Приведенные положения законов не предусматривают составление указанных протоколов должностными лицами органов местного самоуправления. Между тем, п. 2 ч. 2 ст. 17.2 Закона края наделяет должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, уполномоченных представительными органами местного самоуправления либо главой муниципального образования, на территории которого представительный орган не предусмотрен, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по ст. ст. 3.1, 4.1, 4.2, 8.3, 12.3, п. 2 ст. 8.5 Закона края, рассмотрение дел о которых Законом края отнесено к подведомственности органов исполнительной власти края.

При таких обстоятельствах суд сделал правильный вывод об удовлетворении требований прокурора края о признании противоречащими законодательству, недействующими и не подлежащими применению ст. 2.5; п. 2 ст. 8.6 в части установления ответственности за плавание на маломерных средствах в состоянии опьянения; п.п. 2 и 4 п. 2 ст. 17.2; п. 3 ст. 17.2 в части слов «и органами местного самоуправления» Закона Красноярского края №10-1900 от 26.04.2004 года «Об административных правонарушениях»

Доводы кассационной жалобы Губернатора Красноярского края основаны на неправильном толковании норм материального права, поэтому не могут служить основанием для отмены или изменения правильного по существу решения в этой части.

Решение суда в части отказа в удовлетворении требований прокурора края о признании противоречащими законодательству пункта 2 статьи 7.1, подпункта 3 пункта 1 статьи 16.1 в части предоставления краевым государственным учреждениям полномочий по составлению административных протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях Закона Красноярского края от 26.04.2004 № 10-1900 «Об административных правонарушениях» является законным и обоснованным.

Нормы п. 2 ст. 7.1 Закона края предусматривают административную ответственность граждан и должностных лиц за иное загрязнение городских территорий, связанное с эксплуатацией транспортных средств.

Суд правильно признал несостоятельными доводы о том, что объектом состава административного правонарушения, указанного в пункте 2 статьи 7.1 Закона края, являются общественные отношения в области охраны окружающей среды, неотъемлемой частью которой являются территории населенных пунктов, от неблагоприятного воздействия, связанного с эксплуатацией транспортных средств, а административная ответственность за данные нарушения установлена нормами статей 8.22, 8.23, 12.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Правила благоустройства городских территорий касаются территории муниципальных районов и городских округов.

Согласно подпункту 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999г. № 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 относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В силу ст. ст 14, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения и городского округа относится организация благоустройства и озеленения территории соответствующего муниципального образования.

Таким образом, органы местного самоуправления наделены полномочиями на установление правил благоустройства соответствующего муниципального образования, в связи с этим суд сделал правильный вывод, что нарушение субъектом отмеченных выше запрещающих норм образует состав административного правонарушения, предусмотренного пунктом 2 статьи 7.1 Закона края.

Доводы кассационного представления о противоречии подпункта 3 пункта 1 статьи 16.1 Закона края в части предоставления краевым государственным учреждениям полномочий по составлению административных протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях являются необоснованными.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Подпунктом 3 пункта 1 статьи 16.1 Закона края установлено, что дела об административных правонарушениях рассматриваются уполномоченными органами власти края, краевых государственных учреждений.

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда, что формулировка подпункта 3 пункта 1 статьи 16.1 Закона края по своему смыслу аналогична положениям подпункта 3 пункта 2 статьи 22.1 КоАП РФ.

Довод о том, что действующая редакция подпункта 3 пункта 1 статьи 16.1. Закона края, не исключает возможности наделения органов краевых государственных учреждений, не являющихся учреждениями органов исполнительной власти края, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, нельзя признать состоятельным.

Согласно статье 46 Закона Красноярского края от 17.01.1996 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края», только краевые органы государственной власти наделены полномочиями на создание краевых государственных учреждений.

Пункт 1.1 Положения об управлении краевыми государственными учреждениями, утвержденного постановлением администрации Красноярского края от 12.10.2000г. определяет, что учредителем краевого государственного учреждения может выступать только администрация края, отраслевой орган администрации края (исполнительный орган государственной власти Красноярского края).

Согласно пункту 2 статьи 16.1. Закона края дела об административных правонарушениях рассматриваются уполномоченными должностными лицами соответствующих органов исполнительной власти края.

При таких обстоятельствах суд сделал правильный вывод, что нормы статьи 16.1 Закона края не допускают возможности рассмотрения дел об административных правонарушениях краевыми государственными учреждениями, не относящимся к органам исполнительной власти края.

Доводы, изложенные в кассационном представлении являются аналогичными мотивам обращения прокурора в суд, которым дана оценка и последнюю, как указано выше, Судебная коллегия считает правильной.

Оснований для отмены решения суда, как о том ставится вопрос в кассационной жалобе и кассационном представлении, Судебная коллегия не усматривает.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Красноярского краевого суда от 17 декабря 2007 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Губернатора Красноярского края и кассационное представление прокурора, участвовавшего в деле, – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи