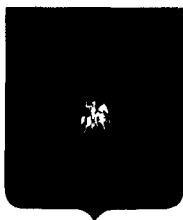


4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№48-Г11-16

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 мая 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Горчаковой Е.В., Калининой Л.А.

при секретаре Алёшиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Законодательного собрания Челябинской области и кассационному представлению прокурора Челябинской области на решение Челябинского областного суда от 10 марта 2011 г., которым удовлетворено заявление Ефимова А.И. и Габараевой Г.В. о признании недействующей статьи 9 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Законодательного Собрания и губернатора Челябинской области Устюговой Л.А., Карпенко С.В., поддержавших доводы кассационных жалоб, заявителя Ефимова А.И. и его представителя Гуржей С.Ю., просивших решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Ефимов А.И. и Габараева Г.В. обратились в суд с заявлениями о признании недействующей статьи 9 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области», изложенной в следующей редакции:

«Статья 9. Нарушение муниципальных нормативных правовых актов в сфере организации транспортного обслуживания населения.

Нарушение муниципальных нормативных правовых актов в сфере организации транспортного обслуживания населения, принятых в пределах

полномочий органов местного самоуправления, - влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот тысяч до одного миллиона рублей».

Ссылались на противоречие указанной нормы статье 1.3 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, пунктам 1-3 статьи 7, пунктам 5, 7 статьи 14, пунктам 5, 7 части 2 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьям 1, 3,4, 5, пунктам 3, 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», статьям 26, 26.1, подпункту 12 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», статьям 3, 19, 27, 28 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. №59-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», пункту 2.11 Правил дорожного движения Российской Федерации.

Считали, что оспариваемая ими региональная норма не соответствует принципам справедливости и соразмерности наказания, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и не согласуется с требованиями правовой определённости, допуская, тем самым, произвол в правоприменительной практике при привлечении к административной ответственности. В качестве доказательства снижения уровня правовых гарантий ссылались на факты привлечения их к административной ответственности за деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, на осуществление которой имеется лицензия.

Определением судьи Челябинского областного суда от 3 марта 2011 г. заявление Ефимова А.И. и заявление Габараевой Г.В. объединены в одно производство.

Законодательное собрание Челябинской области, губернатор Челябинской области, возражая против удовлетворения заявлений, полагали, что нормативный правовой акт принят в рамках компетенции субъекта Российской Федерации, прав заявителей не нарушает.

Решением Челябинского областного суда от 10 марта 2011 г. заявления Ефимова А.И. и Габараевой Г.В. удовлетворены.

В кассационной жалобе Законодательное собрание Челябинской области, в кассационном представлении прокурор Челябинской области просят решение отменить, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права.

Изучив доводы кассационной жалобы и кассационного представления, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам находит решение не подлежащим отмене ввиду отсутствия оснований,

предусмотренных статьей 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится 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.

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; организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации; определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Федерации; регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пунктах 4 - 6 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции, установленной главой 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных данным федеральным законом. Должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в случаях, указанных в статье 28.3 названного Кодекса (часть 1 статьи 1.1., статья 1.2, часть 1 статьи 1.3., статья 1.3¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ в редакции от 4 мая 2011 г.).

Признавая недействующей статью 9 Закона Челябинской области от 27 мая 2010г. №584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области», суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что она по своему содержанию не соответствует общеправовому критерию формальной определенности.

Из анализа оспариваемой статьи следует, что по своей юридической конструкции она имеет отсылочный характер, при этом законодателем сформулирован сложный (бланкетный) способ отсылки: норма отправляет не к конкретным статьям нормативного правового акта, а к целому роду правил в сфере организации транспортного обслуживания населения.

Между тем, такое правовое регулирование явно выходит за разумно допустимые границы бланкетного нормотворчества, исключает бесспорное обозначение запрета, нарушение которого влечет наступление

административной ответственности, оставляя простор для неограниченного усмотрения и произвола должностных лиц при привлечении лиц, осуществляющих транспортные перевозки, к административной ответственности, что подтверждается имеющимися в деле доказательствами (л.д.77-80, 8-79, 98, 112, 115).

Тот факт, что административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и федеральный законодатель предоставляет право субъекту Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, данное обстоятельство отнюдь не означает произвольного осуществления субъектом Российской Федерации этих полномочий.

В решении правильно отмечено, что федеральный законодатель, включая нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации об административной ответственности в систему правовых регуляторов, одновременно определил пределы и границы нормотворчества субъекта Российской Федерации в этой сфере отношений, в том числе требования, предъявляемые к форме и содержанию правовой нормы, ее согласованности в системе действующего правового регулирования. В частности, по смыслу статьи 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях материальное основание административной ответственности, должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в отсылочном акте, изданном органом местного самоуправления.

Иное фактически означало бы наделение актом субъекта Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности органов местного самоуправления, и как следствие превышение субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях.

Кроме того, в силу статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях субъект Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность по вопросам совместного ведения в случае, если они не урегулированы федеральным законом.

Однако, из предписаний федерального законодательства, на нормы которого суд ссылается в своем решении весьма ясно и определенно следует, что требования, предъявляемые к организации транспортных перевозок, урегулированы федеральным законодателем. На это, в частности, указывают и положения пунктов 5, 7 части 1 статьи 14, пунктов 5, 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по смыслу которых организационные полномочия в области транспортного обслуживания населения в границах городского округа, а также дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселений и городского округа, отнесенные к вопросам местного

значения осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В такой ситуации выводы суда о несоответствии федеральному законодательству оспариваемой региональной нормы основаны на правильном истолковании норм материального права, регулирующего спорное правоотношение, а, следовательно, поводов для отмены решения в кассационном порядке не имеется.

Согласно части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации 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.

С учётом изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 362, 363 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Челябинского областного суда от 10 марта 2011 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Законодательного собрания Челябинской области, кассационное представление прокурора Челябинской области – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

