



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 7-Г11-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

3 августа 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Борисовой Л.В.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Начинкиной Е. [] Г. [] об оспаривании статьи 7.1 Закона Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области» (в редакции Закона Ивановской области от 3 марта 2011 г. № 11-ОЗ) по кассационной жалобе Ивановской областной Думы на решение Ивановского областного суда от 3 июня 2011 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Ивановской областной Думы по доверенности Малова А.С., поддержавшего доводы жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменений, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Ивановской областной Думой 24 апреля 2008 г. принят Закон Ивановской области № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области» (далее - Закон об административных правонарушениях).

Первоначальный текст документа опубликован в Ивановской газете от 26 апреля 2008 г., № 76 (4203), Собрании законодательства Ивановской области от 16 мая 2008 г., № 18 (388).

Законом Ивановской области от 3 марта 2011 г. № 11-ОЗ, опубликованным в Собрании законодательства Ивановской области 15 марта 2011 г., № 10 (529), в Закон об административных правонарушениях внесены изменения, в том числе и в статью 7.1, которая в настоящее время изложена в следующей редакции:

«1. Нарушение требований, установленных нормативным правовым актом органов местного самоуправления в Ивановской области по организации транспортного обслуживания населения в границах соответствующего муниципального образования, за исключением нарушений, за совершение которых ответственность наступает в соответствии с федеральным законодательством, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере трех тысяч рублей; на должностных лиц - тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - трехсот тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - одного миллиона рублей.»

Начинкина Е.Г. обратилась в суд с заявлением об оспаривании статьи 7.1 Закона об административных правонарушениях, указав в обоснование требований о ее противоречии статьям 1.3, 1.3.1, 1.4 и 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, частям 1-3 статьи 7, пунктам 5, 7 части 1 статьи 14, пунктам 5, 7 части 1 статьи 16, пункту 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частям 3, 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», статьям 26, пункту 12 части 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».

Полагала, что оспариваемая ею статья закона не согласуется с требованиями правовой определенности, допуская тем самым произвол в правоприменительной практике при привлечении к административной ответственности. В качестве доказательства снижения уровня правовых гарантий ссылалась на факт привлечения ее к административной ответственности за деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, на осуществление которой имеет лицензию.

Представители Ивановской областной Думы и губернатора Ивановской области с заявлением Начинкиной Е.Г. не согласились, указывая, что нормативный правовой акт принят в рамках компетенции субъекта Российской Федерации, положения оспариваемой нормы соответствуют требованиям федерального законодательства и не нарушают прав граждан.

Обжалуемым решением Ивановского областного суда от 3 июня 2011 г. заявление Начинкиной Е.Г. удовлетворено, положения статьи 7.1 Закона Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ «Об административных

правонарушениях в Ивановской области» (в редакции Закона Ивановской области от 3 марта 2011 г. № 11-ОЗ) признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления данного решения в законную силу.

В кассационной жалобе представитель Ивановской областной Думы ставит вопрос об отмене решения Ивановского областного суда от 3 июня 2011 г. и вынесении по делу нового решения об отказе в удовлетворении требований заявителя, указывая, что состоявшееся решение постановлено с нарушением норм материального права.

Начинкина Е.Г. против удовлетворения кассационной жалобы возражала, полагая вынесенное решение суда законным и обоснованным.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам находит решение не подлежащим отмене ввиду отсутствия оснований, предусмотренных статьей 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В статьях 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях разграничивается компетенция федерального и регионального законодателей в сфере законодательства об административных правонарушениях.

Так, в соответствии с пунктом 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.

Пунктом 39 части 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» установлено, что 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.

Согласно части 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

В силу положений пунктов 5, 7 части 1 статьи 14, а также пунктов 5, 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения (городского округа) относятся: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения (городского округа), включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения (городского округа).

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, изданию муниципальных правовых актов (пункт 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

На основании системного анализа вышеприведенных норм суд обоснованно пришел к выводу о том, что установление административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, в том числе в сфере организации транспортного обслуживания населения в границах соответствующего муниципального образования, относится к компетенции регионального законодателя.

Правильным является и вывод суда о том, что федеральным законодательством предусматриваются условия и требования, предъявляемые к региональным законам об административных правонарушениях и административной ответственности за их совершение, в том числе требования в отношении формы и содержания правовой нормы, ее согласованности в системе действующего правового регулирования.

Исходя из понятия «административное правонарушение», содержащегося в статье 2.1 КоАП Российской Федерации, объективная сторона административного правонарушения состоит в конкретном действии (бездействии) лица, которое является противоправным и влечет установленную КоАП РФ или законом субъекта РФ административную ответственность.

Поскольку 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 закона, правовая норма, предусматривающая административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, по мнению Судебной коллегии, должна содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения.

Из анализа оспариваемой статьи следует, что по своей юридической конструкции она является бланкетной, но в отличие от бланкетных норм КоАП Российской Федерации, норма не содержит указания на то, нарушение каких конкретно требований, предусмотренных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения, влечет административную ответственность.

Более того, статья 7.1 Закона об административных правонарушениях содержит ссылку не к конкретным статьям названных в диспозиции нормативных правовых актов, а, как следует из буквального прочтения, ко всем имеющимся муниципальным нормативным правовым актам в сфере организации транспортного обслуживания населения, то есть оспариваемая норма предоставляет простор для административного усмотрения.

Таким образом, разрешая данное дело, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемая норма не соответствует требованиям формальной определенности.

Как справедливо указал суд, неопределенность содержания законодательного регулирования ведет к нарушению закрепленного в части 1 статьи 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом, что тем более недопустимо в границах одного субъекта Российской Федерации.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 постановления от 29 ноября 2007 г. №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность 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 правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

По данному вопросу высказывал аналогичную правовую позицию Конституционный Суд Российской Федерации, который неоднократно подчеркивал, что 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 (постановление от 17 июня 2004 г. № 12-П).

Таким образом, суд пришел к правильному выводу об обоснованности заявленных требований о признании недействующей статьи 7.1 Закона Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области» (в редакции Закона Ивановской области от 3 марта 2011 г. № 11-ОЗ).

Не опровергают выводов суда о незаконности оспариваемых положений указанной статьи доводы кассационной жалобы о том, что специфика правового регулирования в сфере организации транспортного обслуживания населения в границах муниципальных образований не позволяет сформулировать обобщенный правовой запрет, нарушение которого влечет административную ответственность.

Суд верно констатировал, что законодатель, осуществляя такое правовое регулирование, явно вышел за разумно допустимые границы бланкетного нормотворчества, допустив возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и произвола при привлечении к административной ответственности.

Ссылки в кассационной жалобе на то, что судом при разрешении дела не применены нормы материального права, подлежащие применению, ошибочны и не могут служить поводом к отмене решения суда. Нормы материального права применены и истолкованы судом первой инстанции правильно в соответствии с их содержанием.

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения кассационной жалобы и отмены состоявшегося решения суда.

Руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ивановского областного суда от 3 июня 2011 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Ивановской областной Думы – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи