



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 48-АПГ12-7

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 ноября 2012 г.

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

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Байбуза И [ ] А [ ] и Терентьева В [ ] В [ ] о признании недействующей ст. 13 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» по апелляционной жалобе заявителей на решение Челябинского областного суда от 19 июля 2012 г. об отказе в удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

статья 13 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» (далее – Закон Челябинской области), поименованная «Нарушение общественного порядка», изложена в следующей редакции:

«Совершение действий, нарушающих общественный порядок на территории Челябинской области, – влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до ста тысяч рублей.»

6 и 7 июня 2012 г. сотрудниками линейного отдела полиции были составлены протоколы об административном правонарушении,

предусмотренном ст. 13 Закона Челябинской области, в отношении заявителей за осуществление ими хозяйственной деятельности по упаковке багажа на территории аэропорта г. Челябинска без согласования с собственником территории.

Терентьев В.В., индивидуальный предприниматель, и Байбуз И.А., состоящий с ним в трудовых отношениях, обратились в суд с заявлением о признании недействующей ст. 13 Закона Челябинской области, указывая, что оспариваемое регулирование осуществлено с превышением полномочий субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях и противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Челябинским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного постановления об удовлетворении заявления просят в апелляционной жалобе Байбуз И.А. и Терентьев В.В., ссылаясь на несоответствие выводов суда, изложенных в его решении, обстоятельствам дела и неправильное применение норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии оснований для отмены судебного постановления.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд посчитал, что ст. 13 Закона Челябинской области принята с соблюдением компетенции, предоставленной субъекту Российской Федерации федеральным законодательством, и последнему не противоречит.

Этот вывод суда мотивирован тем, что к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Вопросы соблюдения общественного порядка на территории Челябинской области регламентированы Законом Челябинской области от 29 апреля 2004 г. № 227-ЗО «О соблюдении общественного порядка на территории Челябинской области». В соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 2 этого акта к действиям, нарушающим общественный порядок на территории области, относится нарушение правил пребывания в общественных местах, в случае, если указанные правила не противоречат действующему законодательству, установлены собственниками, руководителями организаций и в доступной, наглядной форме доведены до сведения граждан. Пунктом 2.1.3 Правил пользования инфраструктурой аэропорта г. Челябинска, утверждённых генеральным директором ОАО «Челябинское авиапредприятие», на всех объектах инфраструктуры аэропорта запрещена любая хозяйственная деятельность без предварительного согласования с собственником инфраструктуры.

Нарушение этих Правил и составляет объективную сторону правонарушения, вменяемого заявителям в вину по делу об административном правонарушении. Ответственность за указанные действия федеральным законодательством не предусмотрена.

Выводы суда, изложенные в его решении, не соответствуют обстоятельствам дела и основаны на неправильном истолковании и применении норм материального права.

Действительно, субъектам Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях предоставлено право устанавливать путём принятия соответствующих законов административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Указанная норма закреплена п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и подп. 39 п. 2 ст. 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».

Вместе с тем суд не учёл требований, предъявляемых к форме и содержанию правовой нормы, а также её согласованности в системе действующего правового регулирования.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое в том числе законами субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Юридическое лицо признаётся виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых в том числе законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Из этого следует, что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано

непосредственно в самом законе об административных правонарушениях, а не в ином акте органа государственной власти. Неопределённость содержания законодательного регулирования ведёт к нарушению закреплённого в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом.

Необходимость соблюдения указанных требований обусловлена и тем, что 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.

Суд при вынесении решения не дал правовой оценки тому, что в ст. 13 Закона Челябинской области, устанавливающей административную ответственность за нарушение общественного порядка, материальное основание административной ответственности не конкретизировано, норма является бланкетной и отсылает к неназванным нормативным правовым актам.

Кроме того, юридическая конструкция оспариваемого положения такова, что позволяет ставить вопрос о привлечении к административной ответственности за нарушение прав и законных интересов юридических лиц в сфере гражданского оборота. Между тем защита прав хозяйствующих субъектов от подобных посягательств регламентирована гражданским законодательством, находящимся в ведении Российской Федерации.

Как установлено судом, в отношении Байбуза И.А. и Терентьева В.В. ведётся производство по делам об административных правонарушениях по ст. 13 Закона Челябинской области. Названные граждане осуществляли хозяйственную деятельность по упаковке багажа на территории аэропорта, не имея на это соглашения с собственником территории, который вправе по своему усмотрению распоряжаться принадлежащими ему объектами, в том числе предоставлять их в пользование за плату. Таким образом, по мнению правоприменителей, Байбуз И.А. и Терентьев В.В. допустили нарушение общественного порядка.

Согласно разъяснению, данному в п. 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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 выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём 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 признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Учитывая, что ст. 13 Закона Челябинской области не соответствует требованиям федерального законодательства, имеющего большую юридическую силу, и не отвечает критерию правовой определённости, суд имел основания для признания её недействующей.

Согласно ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку выводы в решении суда не соответствуют обстоятельствам дела, нарушены нормы материального права, обжалуемое решение подлежит отмене в соответствии с требованиями пп. 3 и 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ с вынесением нового решения об удовлетворении заявления.

Руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Челябинского областного суда от 19 июля 2012 г. отменить.  
Принять новое решение.

Признать недействующей ст. 13 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» с момента вступления решения суда в законную силу.

Председательствующий

Судьи