



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-АПГ13-15

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 августа 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Горчаковой Е.В.,
судей Калининой Л.А. и Борисовой Л.В.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Муравьева М. [REDACTED] А. [REDACTED] об оспаривании отдельных положений Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» по апелляционным жалобам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Губернатора Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 мая 2013 г., которым заявление удовлетворено в части.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Губернатора Санкт-Петербурга по доверенности Максимова В.Ю. и представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по доверенности Лыжовой Н.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, пояснения Муравьева М.А. и его представителя по доверенности Макарова Э.В., возражавших против удовлетворения апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Закон Санкт-Петербурга от 12мая 2010г. № 273-70
«Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»,

опубликованный 19 декабря 2011 г. в печатном издании «Санкт-Петербургские ведомости» № 239, (далее - Закон Санкт-Петербурга от 12 мая 2010 г. № 273-70) устанавливает административную ответственность за нарушение законов Санкт-Петербурга и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Статья 51 приведённого закона (в редакции Закона Санкт-Петербурга от 14 февраля 2013 г. № 51-16) содержит перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Пунктом 3 названной статьи должностным лицам органов внутренних дел (полиции) предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, помимо случаев, предусмотренных в пунктах 1, 2, 2-1, 2-2 и 2-3 данной статьи.

Муравьев М.А. обратился в суд с заявлением о признании недействующим пункта 3 статьи 51 Закона Санкт-Петербурга от 12 мая 2010 г. № 273-70 в части слов «протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом Санкт-Петербурга, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции)» с 31 декабря 2011 г., то есть с момента вступления в силу оспариваемой нормы.

В обоснование заявленных требований ссылался на то, что приведённое законоположение противоречит пункту 6 части 1 статьи 1.3.1, частям 4 и 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, части 3 статьи 12 и части 3 статьи 13 Федерального закона № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции», поскольку должностные лица полиции как федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не могут быть наделены законом субъекта Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 14 мая 2013 г. заявление Муравьева М.А. удовлетворено в части.

Пункт 3 статьи 51 Закона Санкт-Петербурга от 12 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» в части слов «протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом Санкт-Петербурга, вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции)» признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционных жалобах Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и Губернатор Санкт-Петербурга просят решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционных жалоб Муравьевым М.А. поданы возражения о несостоятельности их доводов и о законности и обоснованности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, пришёл к правильному выводу о противоречии оспариваемой нормы требованиям федерального законодательства.

Пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установлено, что административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации (статья 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Из положений статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 39 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» следует, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится установление 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.

Таким образом, федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности в систему законодательства об административных правонарушениях, установил объём и пределы нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере административной ответственности.

Определение органов, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, осуществляется законодателем субъекта Российской Федерации в соответствии с положениями статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По смыслу названной выше нормы во взаимосвязи с положениями части 6 статьи 22.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации,

рассматриваются уполномоченными органами исполнительной власти, их должностными лицами, входящими в систему и структуру исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также учреждениями, их должностными лицами, находящимися в ведении субъекта Российской Федерации, следовательно, и протоколы об административных правонарушениях составляются указанными лицами.

Между тем, как правильно указано судом первой инстанции, полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и не входит в систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», статья 1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»).

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам соглашается с выводом суда о том, что оспариваемая норма противоречит требованиям федерального законодательства, так как законодатель субъекта Российской Федерации не может наделять должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации.

Иное толкование означало бы не только превышение субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях, но и снижение уровня правовых гарантий граждан, привлекаемых к административной ответственности, что следует из системного анализа статей 1.3, 1.3 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 4.1 - 4.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ссылки в апелляционной жалобе на определения Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2006 г. № 24-Г06-11, от 6 декабря 2006 г. № 5-Г06-109 некорректны, поскольку до начала действия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» возложение законом субъекта Российской Федерации на сотрудников органов внутренних дел обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных региональным нормативным правовым актом, согласовалось с положениями Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», в соответствии с которыми милиция общественной безопасности подчинялась органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации и финансировалась за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Не является основанием для отмены решения суда довод жалобы о нарушении прав Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, не привлечённого к участию в рассмотрении настоящего дела.

Решение суда не содержит выводов относительно прав и обязанностей

указанного федерального органа исполнительной власти, в деле принимали участие представители законодательного органа и Губернатора Санкт-Петербурга как представителя органов государственной власти, издавших оспариваемый нормативный правовой акт, что полностью соответствует положениям части 1 статьи 252 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимся в пункте 13 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», согласно которым к заинтересованным лицам по делам об оспаривании нормативных правовых актов относятся орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт.

Апелляционные жалобы не содержат доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции, нормы материального права применены правильно, нарушений процессуального законодательства, влекущих отмену судебного постановления, не допущено, в силу чего оснований для их удовлетворения не имеется.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 мая 2013 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи