



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 53-АПГ13-9

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 октября 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Красноярского края о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях» по апелляционному представлению прокурора Красноярского края, апелляционным жалобам Законодательного Собрания Красноярского края и Губернатора Красноярского края на решение Красноярского краевого суда от 24 июля 2013 г., которым заявление удовлетворено в части.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Законодательного Собрания Красноярского края по доверенности Бочаровой Т.В., представителя Губернатора Красноярского края по доверенности Куренева Д.С., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей необходимым отменить решение суда в части отказа в удовлетворении требований прокурора и принять в этой части новое судебное постановление об удовлетворении требований, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях» (далее – Закон края об административных правонарушениях) опубликован в официальных изданиях «Наш Красноярский край», № 33, и «Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края», № 54 (275), 21 и 27 октября 2008 г. соответственно.

Прокурор Красноярского края обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений названного регионального закона: статей 1.3 (ненадлежащее содержание животных, скота и птицы), 1.6 (в части установления ответственности за нарушение иных правил охраны жизни людей на водных объектах), 1.7 (нарушение установленного порядка организации и проведения массовых мероприятий), 3.1 (нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), их территорий и зон их охраны), 3.2 (нарушение порядка распоряжения или использования объекта нежилого фонда, находящегося в краевой или муниципальной собственности), 4.2 (нарушение установленного порядка пользования участками недр местного значения), 4.3 (нарушение порядка сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов), 4.4 (оборот нефтепродуктов, не соответствующих экологическим требованиям), 5.2 (загрязнение территорий, связанное с эксплуатацией транспортных средств), 5.3 (оставление транспортного средства в неустановленных местах, не повлекшее нарушения правил дорожного движения), 5.4 (нарушение установленных правил содержания вывесок, указателей улиц и номерных знаков на зданиях и сооружениях), 6.1 (нарушение правил пассажирских перевозок), 6.2 (непринятие мер по установке на остановочном пункте маршрута указателей, содержащих информацию о движении пассажирских транспортных средств), пункта 2 статьи 7.1 (нарушение иных правил торговли, установленных органами местного самоуправления), статей 8.1 (нарушение порядка подготовки и утверждения схем территориального планирования Красноярского края, муниципальных образований Красноярского края, документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального и местного значения, региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки и генеральных планов муниципальных образований Красноярского края), 13.1 (нецелевое использование бюджетных средств и средств территориальных государственных внебюджетных фондов), 13.2 (нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе), 13.3 (нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами).

В обоснование заявленных требований прокурор ссылался на то, что положения статей 1.3, 1.7, 3.1, 3.2, 4.2, 4.3, 4.4, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2, 7.1, 8.1, 13.1, 13.2, 13.3 приняты субъектом Российской Федерации с превышением

компетенции, поскольку правовое регулирование общественных отношений, в области которых региональным законодателем предусмотрена административная ответственность, уже осуществлено федеральным законодателем.

Кроме того, по мнению прокурора, содержание статей 1.6, пункта 2 статьи 7.1, а также статей 1.3, 4.2, 4.3, 4.4, 6.1, 6.2. 7.1 Закона края об административных правонарушениях не соответствует требованиям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правового регулирования.

Прокурор, считая, что приведённые выше нормы должны быть признаны недействующими, просил признать недействующими процессуальные нормы названного регионального закона, определяющие полномочия должностных лиц в той части, в которой устанавливается право рассматривать протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных названными статьями Закона края об административных правонарушениях, а именно следующие законоположения:

- часть 1 статьи 14.1 (мировые судьи) в отношении составов, предусмотренных статьями 3.2, 8.1, 13.1-13.3;
- часть 2 статьи 14.2 (административные комиссии) в отношении составов, предусмотренных статьями 1.3, 1.7, 3.1, 3.2, 4.3, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2, 13.1, 13.2, 13.3;
- часть 1 статьи 14.4 (органы исполнительной власти края, осуществляющие региональный экологический надзор) в отношении статей 4.2, 4.3;
- статья 14.5 (орган исполнительной власти края, осуществляющий контроль за соблюдением правил охраны и использования памятников истории и культуры);
- статья 14.6 (орган исполнительной власти края, осуществляющий финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере края);
- статья 14.7 (орган исполнительной власти края, осуществляющий контроль за соответствием нефтепродуктов установленным экологическим требованиям).

Поскольку прокурор просил признать противоречащими федеральному законодательству положения статей 1.3, 1.6 в части установления административной ответственности за нарушение иных правил охраны жизни людей на водных объектах, статей 1.7, 3.1, 3.2, 4.2, 4.4, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2, пункта 2 статьи 7.1, статей 8.1, 13.1, 13.2, 13.3 Закона края об административных правонарушениях, то полагал необходимым признать недействующими отдельные положения статьи 15.2 названного закона, устанавливающей перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных перечисленными нормами, а именно:

- подпункт 4 пункта 2 (председатель Счётной палаты края, аудиторы Счётной палаты края, начальники инспекций Счётной палаты края);

- пункт 3 в части составления протоколов должностными лицами полиции об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 1.3, 1.7, 3.1, 4.3, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2;

- подпункты 1, 2, 3, 4, 5 пункта 4 (содержат наименование конкретных должностных лиц различных подразделений полиции) в части указания статей 1.3, 3.1, 5.2, 5.3; в части указания статей 1.3, 3.1, 4.3, 5.2, 5.3, 5.4; в части указания статей 1.7, 4.3, 5.2, 6.2; в части указания статей 4.3, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2; в части указания статей 1.3, 1.7, 5.2, 5.3 соответственно;

- подпункты 1 и 2 пункта 5 в части возложения на должностных лиц органов исполнительной власти края полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных соответственно статьёй 3.2 и статьёй 8.1.

Кроме того, прокурор указал, что оспариваемые положения статьи 15.2 Закона края об административных правонарушениях в части возложения на сотрудников полиции полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 1.3, 1.7, 3.1, 4.3, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2 названного регионального нормативного правового акта, должны быть признаны недействующими и по тому основанию, что федеральное законодательство не предусматривает право субъекта Российской Федерации наделять полномочиями должностных лиц органов внутренних дел, служба в которых является федеральной государственной службой.

Решением Красноярского краевого суда от 24 июля 2013 г. заявление прокурора удовлетворено частично.

Признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу следующие положения Закона края об административных правонарушениях: статья 1.3, статья 1.6 в части слов «а равно нарушение иных правил охраны жизни людей на водных объектах»; статьи 1.7, 3.1, 3.2, 4.2, 4.3, 4.4, пункт 1 статьи 5.2 в части слов «в парках», пункт 2 статьи 5.2, статьи 5.4, 6.1, 6.2, пункт 2 статьи 7.1, статьи 13.1, 13.2, 13.3, пункт 3 статьи 15.2, подпункты 1, 2, 3, 4, 5 пункта 4 статьи 15.2; пункт 1 статьи 14.1 в части, предусматривающей полномочия мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 3.2, 13.1, 13.2, 13.3; пункт 2 статьи 14.2 в части, предусматривающей полномочия административных комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 1.3, 1.7, 3.1, 4.3, 5.4, 6.1, 6.2, 13.1, 13.2, 13.3; пункт 1 статьи 14.4 в части, предусматривающей полномочия органа исполнительной власти края, осуществляющего региональный государственный экологический надзор, по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 4.2, 4.3; статьи 14.5, 14.6, 14.7, подпункт 4 пункта 2 статьи 15.2; подпункт 1 пункта 5 статьи 15.2 в части возложения на должностных лиц органов исполнительной власти края полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 3.2.

В удовлетворении остальных требований отказано.

В апелляционном представлении прокурор, участвующий в деле, просит отменить решение суда в той части, в которой отказано в удовлетворении заявленных требований.

В апелляционных жалобах Законодательное Собрание Красноярского края и Губернатор Красноярского края просят решение суда первой инстанции в части, в которой удовлетворены требования прокурора, отменить, как постановленное с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционных жалоб прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о необоснованности их доводов и законности судебного постановления в обжалуемой части. Представителем Законодательного Собрания Красноярского края и Губернатором Красноярского края относительно апелляционного представления поданы возражения о его несостоятельности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам приходит к следующему.

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

По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (статья 76 Конституции Российской Федерации).

Подпунктом 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» определено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт 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.

Полномочие субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных

правовых актов органов местного самоуправления предусмотрено статьёй 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В силу пункта 3 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, может быть установлена лишь федеральным законом.

Приведённые нормы в их системном единстве свидетельствуют о том, 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 регулирования, то есть субъект Российской Федерации обладает ограниченными полномочиями по правовому регулированию в сфере административной ответственности, которая может быть установлена региональным законодателем лишь в той части, в какой спорные правоотношения урегулированы нормами законодательства субъекта Российской Федерации или муниципальными правовыми актами. При этом диспозиция статьи должна содержать конкретные действия (бездействие), не подпадающие под состав административных правонарушений, установленных КоАП Российской Федерации.

Суд первой инстанции, проанализировав содержание диспозиции статей 1.3, 1.7, 3.1, 3.2, 4.2, 4.4, пункта 1 статьи 5.2, статей 5.4, 6.1, 6.2, 13.1, 13.2, 13.3 Закона края об административных правонарушениях и сопоставив приведённые нормы с федеральным законодательством в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в сфере охраны окружающей среды и объектов культурного наследия, в области автомобильного транспорта и пассажирских перевозок, в сфере бюджетных отношений, сделал обоснованный вывод о превышении субъектом Российской Федерации при установлении административной ответственности в названных сферах общественных отношений предоставленных ему федеральным законодательством полномочий.

Признавая недействующей статью 1.3 Закона края об административных правонарушениях, предусматривающую пять составов административных правонарушений за ненадлежащее содержание животных, скота и птицы, суд правильно указал, что на федеральном уровне приняты нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с содержанием животных, скота и птицы: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-І «О ветеринарии», санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации.

СанПиН 3.2.1333-03», введенные в действие постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 30 мая 2003 г. № 105, санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.7.2627-10 «Профилактика бешенства среди людей», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 6 мая 2010 г. № 54, санитарные правила СП 3.1.7.2835-11 «Профилактика лептоспирозной инфекции у людей», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26 января 2011 г. № 6, Правила содержания собак и кошек в городах и других населённых пунктах РСФСР, утвержденные Минжилкомхозом РСФСР 12 июня 1981 г., Минсельхозом РСФСР 24 июня 1981 г., Минздравом РСФСР 24 июня 1981 г., Минюстом РСФСР 3 июля 1981 г., Роспотребсоюзом 29 июня 1981 г.

При этом суд первой инстанции правомерно сослался на положения статьи 55 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», согласно которым административная ответственность за нарушение санитарного законодательства устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также на статью 23 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», содержащую положение о том, что должностные лица и граждане, виновные в нарушении ветеринарного законодательства Российской Федерации, несут административную ответственность в соответствии с данным законом и другими актами законодательства Российской Федерации.

Довод апелляционной жалобы о том, что законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях состоит не только из нормативных правовых актов Российской Федерации, но и из законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, является несостоятельным, основан на неверном применении норм действующего законодательства.

В силу статьи 1.1 КоАП Российской Федерации законодательство об административных правонарушениях состоит из названного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, то есть применительно к административной ответственности законодательство Российской Федерации состоит именно из федерального закона.

Поскольку пункты 4 и 5 статьи 1.3 Закона края об административной ответственности, предусматривающие административное наказание соответственно за нарушение правил содержания животных в городах и других населённых пунктах, повлёкшее причинение вреда здоровью или имуществу граждан, и за нарушение иных правил содержания животных, скота и птицы в городах и других населённых пунктах, установленных муниципальными правовыми актами, не содержат конкретные действия (бездействие), образующие состав административного правонарушения, суд сделал верное заключение о том, что эти законоположения не отвечают

требованиям определённости, ясности и недвусмысленности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность, что является самостоятельным основанием для признания правовых норм недействующими.

Кроме того, Судебная коллегия полагает, что о неопределённости правового регулирования свидетельствует и то обстоятельство, что часть 5 статьи 1.3 Закона края об административной ответственности имеет отсылочный характер. При этом региональным законодателем сформулирован сложный способ отсылки: норма отсылает не к конкретному правовому акту, а к целому ряду различных муниципальных нормативных правовых актов, что ведёт к нарушению закреплённого в части 1 статьи 1.4 КоАП Российской Федерации принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации, перед законом.

В связи с изложенным довод апелляционной жалобы о том, что КоАП Российской Федерации содержит многочисленные нормы, в которых использован бланкетный способ правового регулирования, не опровергает вывода суда, поскольку в федеральном законе содержатся ссылки на нормативные правовые акты, действие которых распространяется на всю территорию российского государства в отличие от муниципальных правовых актов, регулирующих общественные отношения в границах одного конкретного муниципального образования.

Обоснованно суд первой инстанции признал недействующей статью 1.7 Закона края об административных правонарушениях об ответственности за нарушение установленного органом местного самоуправления, а равно согласованного с ним порядка организации и проведения массовых мероприятий, поскольку административная ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлёкших нарушение общественного порядка, уже установлена федеральным законодателем в статье 20.2.2 КоАП Российской Федерации.

Судебная коллегия не может не согласиться с выводом суда о неопределённости приведённой нормы, поскольку она не содержит указания на нарушение каких-либо конкретных требований, установленных правовыми актами органов местного самоуправления.

Сопоставив положения подпункта 4 пункта 2 статьи 33 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», согласно которому государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя установление ответственности за повреждение, разрушение или уничтожение объекта культурного наследия, перемещение объекта культурного наследия, нанесение ущерба объекту культурного наследия, изменение облика и интерьера данного объекта культурного наследия, являющихся предметом охраны данного объекта культурного наследия, с

диспозицией статьи 3.1 Закона края об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия регионального или местного значения, их территорий, а равно за несоблюдение ограничений, установленных в зонах их охраны (часть 1), а также за действия (бездействие), предусмотренные пунктом 1, совершённые на территориях историко-культурных заповедников (музеев-заповедников) регионального или местного значения, а равно в зонах их охраны, суд пришёл к правильному выводу о том, что, принимая оспариваемую норму, субъект Российской Федерации вышел за пределы полномочий, предоставленных ему федеральным законом.

Довод апелляционной жалобы о несоответствии этого вывода суда нормам материального права, действующим на момент принятия обжалуемого решения, поскольку статья 7.13 КоАП РФ до внесения в неё изменений Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 96-ФЗ, вступившим в законную силу 30 июля 2013 г., предусматривала административную ответственность только в отношении объектов федерального значения, Судебная коллегия находит несостоятельным.

В силу пункта 1 статьи 61 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» за нарушение данного закона должностные лица, физические и юридические лица несут уголовную, административную и иную юридическую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть административная ответственность в области охраны объектов культурного наследия могла быть предусмотрена только КоАП Российской Федерации.

Принимая во внимание, что использование гражданами, юридическими лицами объектов нежилого фонда, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, муниципальных образований, осуществляется в соответствии с требованиями, предъявляемыми Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральным законом Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федеральным законом Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», суд первой инстанции правильно согласился с позицией прокурора, согласно которой статья 3.2 регионального закона, предусматривающая административную ответственность за нарушение порядка распоряжения или использования объекта нежилого фонда, находящегося в краевой или муниципальной собственности, принята субъектом Российской Федерации с превышением полномочий, поскольку фактически устанавливает административную ответственность за нарушение требований федерального законодательства.

Доводы апелляционных жалоб об ошибочности вывода суда в силу того, что не учтён публичный характер государственной собственности субъекта

Российской Федерации и муниципальных образований, а также не учтены полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по установлению порядка управления и распоряжения такой собственностью, предоставленные федеральным законодателем, не могут повлечь отмену решения суда, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

Наличие права собственности на объекты нежилого фонда не влечёт возникновения права устанавливать административную ответственность за распоряжение таким объектом, находящимся в краевой или муниципальной собственности, без соответствующего распоряжения (пункт 1 статьи 3.2 Закона края об административных правонарушениях), за использование указанного объекта без надлежаще оформленных документов либо с нарушением установленных норм и правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда, включая нарушение порядка перепланировки или переоборудования нежилых помещений (пункт 2 названной статьи).

Ссылка в апелляционной жалобе Губернатора Красноярского края на положения статьи 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым невыполнение или нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации влечёт ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, а если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации, не свидетельствует о неправильном применении судом первой инстанции норм материального права.

Приведённое законоположение подлежит применению с учётом требований статей 1.3 и 1.3.1 КоАП Российской Федерации, определяющих полномочия Российской Федерации и её субъектов в области законодательства об административных правонарушениях.

Статьёй 4.4 Закона края об административных правонарушениях установлена административная ответственность за оборот нефтепродуктов, не соответствующих экологическим требованиям, определяемым нормативными правовыми актами Красноярского края.

Признавая данную норму недействующей, суд обоснованно исходил из того, что в силу статьи 5 Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды относятся к ведению Российской Федерации.

Ссылка в апелляционной жалобе на положения Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» о праве субъектов Российской Федерации предусматривать введение дополнительных экологических требований охраны атмосферного воздуха не опровергает

вывод суда, поскольку оспариваемой нормой фактически устанавливается административная ответственность в области гражданских правоотношений, связанных с производством, транспортировкой, приёмом, поставкой, хранением и реализацией нефтепродуктов.

Признавая недействующей статью 5.4 регионального закона об административной ответственности за нарушение установленных муниципальными правовыми актами правил содержания вывесок, указателей улиц и номерных знаков на зданиях и сооружениях, суд первой инстанции правильно исходил из того, что она регулирует отношения в области содержания жилых домов и (или) жилых помещений.

Между тем Правилами и нормами содержания жилищного фонда, утверждёнными постановлением Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 г. № 170, предписано размещать на фасадах жилых зданий домов в соответствии с проектом, утверждённым городской (районной) архитектурной службой, указатели наименования улицы, переулка, площади; таблички с указанием номеров подъездов, а также номеров квартир, расположенных в данном подъезде, вывешивать у входа в подъезд (лестничную клетку) (при этом они должны быть размещены однотипно в каждом подъезде, доме, микрорайоне) (пункты 3.5.1 - 3.5.2).

При этом суд правомерно указал, что невыполнение обязанности по установке указателей улиц и нумерации домов является основанием для привлечения к административной ответственности по статье 7.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Обоснованно судом признаны недействующими статья 6.1 Закона края об административных правонарушениях об ответственности за нарушение правил пассажирских перевозок, а также статья 6.2 этого же закона об административной ответственности за непринятие мер по установке на остановочном пункте маршрута указателей, содержащих информацию о движении пассажирских транспортных средств, поскольку из положений Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным транспортом, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112, следует, что нарушение правил перевозок пассажиров и багажа легковым такси и перевозок пассажиров и багажа по заказу влечёт административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ссылки в апелляционной жалобе на положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», о праве органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать

маршруты регулярных пассажирских перевозок для пригородных и межмуниципальных маршрутов, а органов местного самоуправления - муниципальные маршруты не опровергают суждение суда, поскольку вопросы организации пассажирских перевозок урегулированы федеральным законодательством и административная ответственность за нарушение предписаний в этой сфере правоотношений предусмотрена КоАП Российской Федерации.

Суд первой инстанции, проанализировав в системном единстве положения статей 2, 3, 7, 8 289, 290, 291 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации отнесено к компетенции органов государственной власти Российской Федерации, пришёл к правильному заключению, что субъект Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность в данной сфере, так как законодательное регулирование этого вопроса осуществляется Российской Федерацией.

Принимая во внимание, что на руководителей получателей бюджетных средств при нецелевом использовании, невозврате либо несвоевременном возврате бюджетных средств, полученных на возвратной основе, несвоевременном перечислении платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе, налагаются штрафы в соответствии с КоАП Российской Федерации (статьи 15.14, 15.15, 15.16), суд обоснованно признал недействующими статьи 13.1, 13.2 и 13.3 Закона края об административных правонарушениях, предусматривающие административную ответственность в области финансовых правоотношений.

Судебная коллегия считает возможным согласиться с заключением суда о неопределённости правового регулирования, установленного статьями 1.6, 4.2, 4.3, 4.4, пунктом 2 статьи 5.2, пунктом 2 статьи 7.1 Закона края об административных правонарушениях.

Так, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что статья 1.6 Закона края об административных правонарушениях в части слов «а равно нарушение иных правил охраны жизни людей на водных объектах», пункт 2 статьи 7.1, предусматривающий административную ответственность за нарушение иных правил торговли, установленных органами местного самоуправления, и статья 4.2 об административной ответственности за нарушение установленного порядка пользования участками недр местного значения, а также часть 2 статьи 5.2, устанавливающая ответственность за иное загрязнение территорий, перечисленных в пункте 1 названной статьи регионального нормативного акта, не указывают конкретные признаки действий (бездействия), образующие состав административного правонарушения, материальное основание административной ответственности, а содержат отсылку к иным неназванным правилам.

Обоснованно суд пришёл к выводу и о том, что статья 4.3 регионального закона, устанавливающая административную ответственность за нарушение

порядка сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, также не отвечает требованиям определённости, ясности и недвусмысленности, поскольку в качестве объективной стороны административного правонарушения указывает на любое нарушение порядка в обозначенной области, установленного органами местного самоуправления.

Содержание приведённых норм свидетельствует о том, что они не отвечают общеправовым критериям ясности и вызывают неоднозначное толкование, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения.

Неопределённость законодательного регулирования ведёт к нарушению закреплённого в части 1 статьи 1.4 КоАП Российской Федерации принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом и снижает уровень гарантий, предусмотренных федеральным законодательством об административных правонарушениях.

Вывод суда полностью согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, о том, что правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределённость правовой нормы ведёт к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

В соответствии с пунктом 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 также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обязания 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.

Поскольку приведённые положения не соответствуют требованиям формальной определённости, Судебная коллегия по административным делам соглашается с выводом суда первой инстанции о признании их недействующими.

Судебная коллегия по административным делам находит правильным заключение суда первой инстанции о признании противоречащим федеральному законодательству пункта 1 статьи 5.2 Закона края об административных правонарушениях об ответственности за загрязнение территорий, связанное с эксплуатацией транспортных средств, в части слов «в парках», так как отношения в данной сфере урегулированы на федеральном уровне.

Вместе с тем с выводом о необоснованности требований прокурора о признании недействующими остальных положений пункта 1 названной статьи Судебная коллегия не может согласиться, поскольку суд не учёл, что мойка транспортных средств во дворах многоквартирных домов, на газонах, в скверах, на участках с зелёными насаждениями, расположенных в границах территорий общего пользования населённых пунктов, детских и спортивных площадках, на территории дошкольных образовательных учреждений, запрещена Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утверждёнными постановлением Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 г. № 170, следовательно, субъект Российской Федерации ответственность за совершение перечисленных действий устанавливать не вправе.

Суд первой инстанции, отказывая прокурору в удовлетворении требований о признании недействующей статьи 5.3 Закона края об административных правонарушениях об ответственности за оставление транспортного средства в неустановленных местах, не повлёкшее нарушения правил дорожного движения, исходил из того, что детские и спортивные площадки, газоны и участки с зелёными насаждениями, территории общего пользования не входят в понятие дороги и не являются предметом регулирования Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Судебная коллегия находит такое суждение неверным ввиду неправильного применения норм материального права.

В силу пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» формирование и проведение на территории Российской Федерации единой государственной политики в области обеспечения дорожного движения, установление правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения, установление единой системы правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения находятся в ведении Российской Федерации.

Пунктом 4 статьи 22 названного закона предусмотрено, что на всей территории Российской Федерации единый порядок дорожного движения устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 утверждены такие Правила, согласно

пункту 1.1 которых иные нормативные акты, касающиеся дорожного движения, должны основываться на требованиях Правил и не противоречить им.

Порядок размещения транспортных средств (остановки и стоянки) регламентирован разделами 12 и 17 Правил дорожного движения, утверждённых постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, ответственность за нарушение которых установлена статьёй 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Из системного анализа приведённых норм следует, что федеральное законодательство не предполагает установление дополнительных запретов для остановки и стоянки транспортных средств, следовательно - и ответственность за их нарушение.

Кроме того, запрет на стоянку автомашин на озеленённых территориях предусмотрен Правилами создания, охраны и содержания зелёных насаждений в городах Российской Федерации (приказ Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153), Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (приказ Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170), Санитарными правилами содержания территорий населённых мест (СанПин 42-128-4690-88).

Ответственность за несоблюдение установленных федеральным законодательством правил, стандартов, требований, а также за действия, влекущие уничтожение либо повреждение объектов зелёного фонда, наступает в соответствии с федеральным законодательством.

С учётом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу о том, что оспариваемая норма принята субъектом Российской Федерации с нарушением компетенции в данной сфере.

Судебная коллегия не может согласиться с позицией суда первой инстанции относительно отсутствия противоречий федеральному законодательству статьи 8.1 Закона края об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за нарушение порядка подготовки и утверждения схем территориального планирования Красноярского края, муниципальных образований Красноярского края, документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального и местного значения, региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки и генеральных планов муниципальных образований Красноярского края.

Отношения в области территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства объектов капитального строительства, их реконструкции и капитального ремонта, а также в сфере эксплуатации зданий, сооружений регулируются нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно статье 58 которого лица, виновные в

нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут дисциплинарную, имущественную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть субъектам Российской Федерации не предоставлено право устанавливать административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в области градостроительства.

Поскольку решение суда об отказе в удовлетворении требований прокурора о признании недействующими в полном объёме пункта 1 статьи 5.2, статей 5.3 и 8.1 Закона края об административных правонарушениях является незаконным и подлежит отмене с вынесением в этой части нового судебного постановления о признании перечисленных правовых норм недействующими, то и пункт 1 статьи 14.1 этого же нормативного правового акта, устанавливающей полномочия мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 8.1, пункт 2 статьи 14.2 о полномочиях административных комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.2, 5.3, подпункт 2 пункта 5 статьи 15.2 в части возложения на должностных лиц органов исполнительной власти края полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 8.1, также подлежат признанию недействующими.

Из заявленных требований следует, что прокурор Красноярского края оспаривал отдельные положения пункта 3 статьи 15.2, а также отдельные положения подпунктов 1-5 пункта 4 статьи 15.2 (должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях) Закона края об административных правонарушениях.

Между тем суд первой инстанции в нарушение положений части 3 статьи 196 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, определяющих пределы судебного разбирательства заявленными требованиями, принял решение в отношении законоположений, которые прокурор не просил признать недействующими.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам полагает необходимым изменить решение суда в указанной части, признав недействующими пункт 3, подпункты 1, 2, 3, 4, 5 пункта 4 статьи 15.2 регионального закона в части, оспариваемой прокурором.

Кроме того, Судебная коллегия считает необходимым резолютивную часть решения о признании недействующим пункта 2 статьи 14.2 названного нормативного правового акта в части, предусматривающей полномочия административных комиссий, дополнить указанием на статью 3.2, поскольку в мотивировочной части решения вывод суда об этом содержится (лист 26 решения).

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

определила:

решение Красноярского краевого суда от 24 июля 2013 г. отменить в части отказа в удовлетворении заявления прокурора Красноярского края и вынести новое решение о признании недействующими:

пункта 1 статьи 5.2, статьи 5.3, статьи 8.1;

пункта 1 статьи 14.1 о полномочиях мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 8.1;

пункта 2 статьи 14.2 в части, предусматривающей полномочия административных комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.2, 5.3;

подпункта 2 пункта 5 статьи 15.2 в части возложения на должностных лиц органов исполнительной власти края полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 8.1 Закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях».

Изменить это же решение суда в части признания недействующими в полном объёме пункта 3, подпунктов 1, 2, 3, 4, 5 пункта 4 статьи 15.2 Закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях», признав недействующими следующие положения названной статьи:

пункт 3 в части указания статьёй 1.3, 1.7, 3.1, 4.3, 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2;

подпункт 1 пункта 4 в части указания статьёй 1.3, 3.1, 5.2, 5.3;

подпункт 2 пункта 4 в части указания статей 1.3, 3.1, 4.3, 5.2, 5.3, 5.4;

подпункт 3 пункта 4 в части указания статей 1.7, 4.3, 5.2, 6.2;

подпункт 4 пункта 4 в части указания статей 4.3, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2;

подпункт 5 пункта 4 в части указания статей 1.3, 1.7, 5.2, 5.3.

Резолютивную часть решения в части признания недействующим пункта 2 статьи 14.2 Закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях» дополнить указанием на статью 3.2.

В остальной части решение суда оставить без изменения, апелляционные жалобы Губернатора Красноярского края и Законодательного Собрания Красноярского края об отмене решения суда в полном объёме – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи