ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 1-Г11-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 2 ноября 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Калининой Л.А., Меркулова В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационному представлению заместителя прокурора Архангельской области на решение Архангельского областного суда, которым прокурору отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими статьи 16 Закона Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» и статьи 3.5 Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» в их взаимосвязи, устанавливающими административную ответственность за нарушение порядка организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение незаконным и необоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия

у с т а н о в и л а:

заместитель прокурора Архангельской области обратился в Архангельский областной суд с заявлением о признании недействующей статьи 16 Закона Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ (с последующими изменениями) «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области», изложенной в следующей редакции:

«Статья 16. Административная ответственность за нарушение порядка предоставления в уполномоченный орган информации, подлежащей включению в регистр

(введена законом Архангельской области от 28.06.2010 №176-14-ОЗ)

Нарушение порядка предоставления в уполномоченный орган информации, подлежащей включению в регистр, установленного настоящим законом, влечёт административную ответственность, в соответствии с областным законом от 3 июня 2003 г. №172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях»,

статьи 3.5. Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях», изложенной в следующей редакции:

«Статья 3.5. Нарушение порядка предоставления в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Архангельской области по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области информации, подлежащей включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области

1. Непредоставление в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Архангельской области по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области информации, подлежащей включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области, либо предоставление такой информации с нарушением срока, установленного областным законом от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области», -

влечёт предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до трёх тысяч рублей.

Те же действия (бездействие) совершённые повторно в течение одного года, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей».

В обоснование заявления прокурор сослался на противоречие указанных положений статьям 1.1, 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Считал, что административная ответственность установлена за пределами компетенции субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

По мнению прокурора, административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом

(должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объёме или в искажённом виде, предусмотрена статьёй 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и поскольку она распространяет своё действие на должностных лиц всех уровней государственной власти и местного самоуправления, её подтверждение в региональном законе не нуждается.

Архангельское областное Собрание депутатов, Правительство Архангельской области возражали против удовлетворения заявления.

Решением Архангельского областного суда от 19 августа 2011 г. заместителю прокурора Архангельской области отказано в удовлетворении заявления.

В кассационном представлении заместителя прокурора Архангельской области поставлен вопрос об отмене решения, как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно кассационного представления Архангельским областным Собранием депутатов, Правительством Архангельской области поданы возражения.

Изучив и обсудив доводы кассационного представления, проверив материалы дела, Судебная коллегия находит доводы кассационного представления об отмене решения заслуживающими внимания.

Отказывая прокурору в удовлетворении заявления, суд первой инстанции, исходил из того, что поскольку вопросы организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) и в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, то субъект Российской Федерации праве был установить своим законом административную ответственность за нарушение законодательства субъекта Российской Федерации; оспариваемая статья 16 Закона Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» имеет отсылочный характер и в этом смысле не свидетельствует о противоречии федеральному законодательству, а статья 3.5 Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. №172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» предусматривает административную ответственность должностных лиц за непредставление в уполномоченный исполнительный орган государственной власти Архангельской области по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области информации, подлежащей включению в регистр муниципальных

нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области, либо предоставление такой информации с нарушением срока, установленного областным законом, исходя из иного предмета правового регулирования, не может противоречить статье 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

С таким выводом согласиться нельзя.

Федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности в систему законодательства об административных правонарушениях, одновременно определил объём и границы нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере законодательства об административных правонарушениях: субъект Российской Федерации вправе устанавливать своими законами административную ответственность по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральным законом (статьи 1.1, 1.3, 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Из содержания подпункта 64 пункта 2 статьи 6. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 1, 2, 3, 4, 5, 12, 13, 14, Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» вытекает, что федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации является частью федерального регистра, а содержащаяся в базе данных информация и обеспечивающие её обработку информационные технологии и технические средства - государственной информационной системой; сведения, содержащиеся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов являются государственными информационными ресурсами; регистр ведётся в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, учёта и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Принципами ведения регистра являются актуальность, общедоступность и достоверность сведений, содержащихся в регистре. Регистр ведётся в электронном виде на русском языке.

Предоставление гражданам и организациям сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, осуществляется через единый сайт государственных услуг в сети Интернет (портал государственных услуг).

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов является Министерство юстиции Российской Федерации.

Данный федеральный орган исполнительной власти через систему своих территориальных органов обеспечивает сбор регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ввод информации в регистр, гарантированное хранение информации в регистре, ведение классификаторов, словарей и справочников регистра, ведение информационного портала регистра, предоставление гражданам и организациям сведений, содержащихся в регистре, режим защиты сведений, содержащихся в регистре.

Министерством юстиции Российской Федерации как органом, выполняющим функции по методико-правовому обеспечению ведения федерального регистра, утверждены и введены в действие разъяснения по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 12 января 2004 г. № 5), где обстоятельно изложены требования к ведению федерального регистра и организации работы по ведению федерального регистра. Эти разъяснения разработаны в целях единообразного применения Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов, поддержания целостности интегрированной базы данных.

По общему правилу пополнение информационных ресурсов интегрированных баз данных федерального регистра всей уровней осуществляется территориальными органами Минюста России не реже одного раза в неделю.

Что же касается органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, то им фактически предписано обеспечить представление в Министерство юстиции Российской Федерации регистров муниципальных нормативных правовых актов и их ежемесячную актуализацию (пункт 3 постановления правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов), что априори возлагает и на должностных лиц органов местного самоуправления обязанность своевременно, в сроки, обозначенные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, представлять информацию, подлежащую

включению в регистр нормативных правовых актов муниципальных образований.

Такая обязанность прямо вытекает из предписаний пункта 9 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая гласит, что государственные органы, определённые в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в данной информационной системе.

И коль скоро установление обязанности по ежемесячной актуализации федеральных регистров муниципальных нормативных правовых актов возложена на должностных лиц федеральным законодательством, то и установление административной ответственности за несоблюдение либо ненадлежащее выполнение этой обязанности – прерогатива федерального законодателя.

Во всяком случае, согласно статье 17 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установление административной ответственности за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации отнесено к компетенции Российской Федерации.

При таком положении доводы прокурора о том, что административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объёме или в искажённом виде, предусмотрена статьёй 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, распространяющей своё действие на должностных лиц всех уровней государственной власти и местного самоуправления, и не требует подтверждения в законодательстве об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации, являются обоснованными.

Наличие Закона Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» не свидетельствует о законности установления административной ответственности.

Данный региональный закон является ни чем иным как воспроизведением и компиляцией приведённого выше федерального законодательства, имеет организационный, но отнюдь не

правоустанавливающий характер, и, следовательно, его положения не могут рассматриваться правовой основой для установления административной ответственности.

Кроме того, по смыслу статьи 5 Закона Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области», специальным субъектом ответственности за предоставление информации, необходимой для включения в регистр, выступает глава соответствующего муниципального образования, а потому суд должен был учесть, что эти должностные лица в силу статьи 70 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ несут ответственность перед государством в соответствии с федеральными законами.

Иное толкование с неизбежностью порождает коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях, допускает применение органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением с нарушением компетенции указанных органа или должностного лица, исключает назначение административного наказания на законном основании, позволяет дважды привлекать к административной ответственности за одно и то же административное правонарушение, снижая тем самым уровень правовых гарантий при привлечении к административной ответственности, предусмотренных статьями 1.4, 1.6, 1.7, частью 1 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, выводы суда о соответствии федеральному законодательству оспариваемых прокурором статьи 16 Закона Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» и статьи 3.5 Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» в их взаимосвязи, основаны на неправильном применении материального права, что является поводом для отмены решения в порядке статьи 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Учитывая, что обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены, но судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, суд кассационной инстанции на основании статьи 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации считает возможным, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новое решение об удовлетворении заявления прокурора.

С учётом изложенного, руководствуясь частью 3 статьи 246, статьями 251-253, 361, 362 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 Архангельского областного суда от 19 августа 2011 г. отменить, вынести новое решение, которым заявление заместителя прокурора Архангельской области удовлетворить, признать противоречащими и недействующими с момента вступления в силу настоящего решения статью 16 Закона Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» и статью 3.5 Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. №172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» в их взаимосвязи.

Председательствующий

Судьи