



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 19-АПА19-22

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

18 декабря 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Зинченко И.Н. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам губернатора Ставропольского края и Думы Ставропольского края на решение Ставропольского краевого суда от 12 августа 2019 года, которым удовлетворён административный иск Атрощенко Сергея Викторовича о признании недействующими частей 1, 2 статьи 4.1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя губернатора Ставропольского края Чаловой Е.В., представителя Думы Ставропольского края Веремеенко И.И., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Когай И.С., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

27 марта 2008 года принят Государственной Думой Ставропольского края и 10 апреля 2008 года подписан губернатором Ставропольского края Закон Ставропольского края № 20-кз «Об административных правонарушениях в

Ставропольском крае», опубликован в изданиях «Ставропольская правда» от 12 апреля 2008 года, «Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края» от 25 мая 2008 года № 14 (далее также – Закон Ставропольского края № 20-кз, Закон Ставропольского края об административных правонарушениях).

Законом Ставропольского края от 28 сентября 2018 года № 64-кз «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ставропольского края» (опубликованном на официальном интернет-портале правовой информации Ставропольского края (www.pravo.stavregion.ru) 28 сентября 2018 года, на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 1 октября 2018 года и в издании «Ставропольская правда» от 5 октября 2018 года № 111) (далее – Закон Ставропольского края № 64-кз) внесены изменения в Закон Ставропольского края № 20-кз, в частности, статья 4.1 изложена в следующей редакции:

«Статья 4.1. Нарушения правил благоустройства территории муниципального образования, ответственность за которые не предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях

1. Нарушение порядка, периодичности и сроков уборки территорий муниципальных образований, установленных в пределах полномочий органов местного самоуправления, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей.

2. Несоблюдение требований, установленных в пределах полномочий органов местного самоуправления, к внешнему виду фасадов и ограждающим конструкциям зданий, строений, сооружений –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

3. Нарушение требований организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений, –

влечёт предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

4. Несоблюдение требований, установленных в пределах полномочий органов местного самоуправления, к содержанию элементов благоустройства, в том числе требований к видам покрытий, ограждениям, водным устройствам, уличному коммунально-бытовому и техническому оборудованию, игровому и спортивному оборудованию, элементам освещения, средствам размещения информации и рекламным конструкциям, малым архитектурным формам и городской мебели, некапитальным нестационарным сооружениям, элементам объектов капитального строительства, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

5. Размещение объявлений и иной информации, не являющейся рекламой, в местах, не предназначенных для этих целей, а также самовольное нанесение рисунков и надписей на объектах благоустройства, не подпадающее под действие статьи 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, –

влечёт предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

Житель города Ставрополя Атрощенко С.В. обратился в суд с административным иском о признании недействующими частей 1 и 2 статьи 4.1 Закона Ставропольского края об административных правонарушениях. В обоснование своих требований административный истец сослался на то, что оспариваемые положения не отвечают предъявляемым к правовой норме требованиям определённости, ясности и недвусмысленности, что влечёт нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом.

Решением Ставропольского краевого суда от 12 августа 2019 года административный иск удовлетворён, части 1 и 2 статьи 4.1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» (в редакции Закона Ставропольского края № 64-кз) признаны не действующими со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционных жалобах губернатор Ставропольского края и Дума Ставропольского края просят решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации оснований для отмены решения суда не установила и считает его правильным.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришёл к обоснованным выводам о том, что, проживая на территории края в городе Ставрополе, Атрощенко С.В. является субъектом регулируемых Законом Ставропольского края № 20-кз отношений, в связи с чем вправе оспорить данный закон, затрагивающий его законные права и интересы; оспариваемые региональные нормы не отвечают требованиям определённости, ясности и недвусмысленности, не соответствуют общим положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом суд правильно исходил из того, что в силу пункта «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 Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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), относит решение вопроса установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (подпункт 39 пункта 2 статьи 26.3).

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 также пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Однако наличие у субъекта Российской Федерации указанных полномочий не освобождает регионального законодателя при установлении административной ответственности за те или иные административные правонарушения от соблюдения требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Названный кодекс административным правонарушением признаёт противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (часть 1 статьи 2.1).

Таким образом, определяя понятие административного правонарушения, федеральный законодатель наделил его тремя обязательными юридическими признаками – противоправность, виновность, совершение действия (бездействие), за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Из приведённых норм в их системном единстве прямо следует, 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. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях.

Региональным законом административная ответственность может быть предусмотрена за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путём установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В противном случае будет нарушен конституционный принцип равенства всех перед законом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации), означающий, что любое административное правонарушение должно быть чётко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иное может повлечь противоречивую правоприменительную практику в разных муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, что приведёт к ослаблению гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания.

Правила благоустройства территории муниципального образования – это муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения, их утверждение относится к вопросам местного значения городского и сельского поселения, муниципального, городского округа, внутригородского района (статья 2, пункт 19 части 1 и часть 3 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункт 10 части 1 статьи 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

С учётом приведённых выше федеральных положений суд первой инстанции, признавая недействующей оспариваемую норму, правомерно исходил из того, что она отсылает к правилам благоустройства территорий поселений, утверждённым органами местного самоуправления, которые могут содержать различные требования, обязательные для исполнения любым лицом, находящимся на территории конкретного муниципального образования, что свидетельствует о её правовой неопределённости в силу отсутствия описания конкретного действия (бездействия), связанного с неисполнением предписаний, установленных соответствующими правилами благоустройства.

Суд, установив, что диспозиции оспариваемых частей статьи 4.1 Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз не содержат описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, а отсылают для её определения к многочисленным правилам благоустройства муниципальных образований Ставропольского края, сделал верное заключение о том, что оспариваемые нормы не устанавливают конкретные требования, нарушение или невыполнение которых влечёт административную ответственность. Поскольку объективная сторона правонарушения в данных нормах не сформулирована, это влечёт правовую неопределённость при решении вопроса, какие конкретно действия (бездействие) при уборке территорий муниципальных образований и несоблюдение каких именно требований к внешнему виду фасадов и ограждающим конструкциям зданий, строений, сооружений образуют состав административного правонарушения. При этом судом первой инстанции учтено, что муниципальные правовые акты на территории края в разных муниципальных образованиях могут содержать различные, в том числе и взаимоисключающие, обязанности в указанной сфере.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции, признавая не соответствующими федеральному законодательству и недействующими части 1 и 2 статьи 4.1 Закона Ставропольского края об административных правонарушениях, правильно исходил из того, что диспозиция названных норм, как не содержащая описания конкретных действий (бездействия), носит неопределённый характер.

Изложенное согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в постановлении от 27 мая 2003 года № 9-П, о том, что в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определёнными, ясными, недвусмысленными. Неопределённость содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым – нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» обратил внимание на необходимость при проверке содержания оспариваемого акта или его части выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признаётся не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения (абзац первый пункта 35).

Доводы, содержащиеся в апелляционных жалобах, не опровергают выводов суда, а потому не могут служить поводом к отмене его решения.

Ссылка представителя губернатора Ставропольского края в заседании суда апелляционной инстанции в обоснование своей позиции на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 года

№ 1561-О является несостоятельной, поскольку содержащиеся в нём суждения касаются нормы закона субъекта Российской Федерации по своему содержанию и конструкции отличной от тех, которые оспариваются в настоящем административном деле.

При таком положении обжалуемое решение суда является законным и обоснованным.

Руководствуясь статьями 307–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ставропольского краевого суда от 12 августа 2019 года оставить без изменения, апелляционные жалобы губернатора Ставропольского края и Думы Ставропольского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи