Решением Алтайского краевого суда от 8 сентября 2021 года признан недействующим со дня вступления суда в законную силу пункт 9 статьи 27 закона Алтайского края от 10 июля 2002 года № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края».

Апелляционным определением Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 года данное решение Алтайского краевого суда оставлено без изменения

Дело №3а-1092/2021

22OS0000-01-2021-000922-89

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДД.ММ.ГГ г. Барнаул

Алтайский краевой суд в составе

председательствующего судьи Солод Ю.А.

при секретаре Фонаковой Ю.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании с участием прокурора Текутьевой Я.В., представителей административного истца Волисова С.В., административного ответчика Алтайского краевого Законодательного Собрания Фандиной Е.А.

административное дело по административному исковому заявлению Рябинцевой Г. Б. к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующим пункта 9 статьи 27 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»,

установил:

ДД.ММ.ГГ Алтайским краевым Советом народных депутатов принят Закон Алтайского края \*\*\*-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края».

Законом Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС статья 27 названного закона изложена в новой редакции, пункт 9 которой в настоящее время предусматривает административную ответственность за нарушение порядка проведения земляных работ в виде предупреждения или наложения на граждан административного штрафа от пятисот до трех тысяч рублей, на должностных лиц- от одной до десяти тысяч рублей, на юридических лиц от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Первоначальный текст закона опубликован в Сборнике законодательства Алтайского края за июль 2002 года \*\*\* часть 1, включен в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации ДД.ММ.ГГ под номером \*\*\*. Закон Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «О внесении изменения в статью 27 закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» включен в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации от ДД.ММ.ГГ, номер государственной регистрации \*\*\*.

Рябинцева Г.Б. обратилась в Алтайский краевой суд с административным иском об оспаривании пункта 9 статьи 27 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», указывая на то, что ДД.ММ.ГГ в отношении неё главным специалистом административного отдела правового управления Администрации города Бийска составлен протокол об административном правонарушении \*\*\*, возбуждено дело об административном правонарушении по пункту 9 указанной статьи. По мнению административного истца оспариваемая норма не отвечает предъявляемым к правовой норме требованиям определённости, ясности и недвусмысленности, что само по себе влечет нарушение гарантированного Конституцией Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и является основанием для признания её недействующей.

В письменных возражениях Алтайское краевое Законодательное Собрание полагает отсутствующими правовые основания для удовлетворения требований, ссылаясь на соблюдение процедуры принятия нормативного правового акта и отсутствие противоречия оспариваемого закона нормам федерального законодательства, не устанавливающего административную ответственность за нарушение порядка проведения земляных работ (л.д.76-108, т.1, 81-83, т.2).

В судебном заседании представитель административного истца Волисов С.В. административные исковые требования поддержал, по основаниям изложенным в административном иске, дополнительных письменных пояснениях (л.д.58-60,76, т.2).

Представитель административного ответчика Фандина Е.В. возражала против удовлетворения требований по доводам письменных возражений.

Административный истец, представители заинтересованных лиц Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю, Администрация г. Бийска в судебное заседание не явились, извещены надлежаще, на основании статей 150,213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное дело рассмотрено в их отсутствие.

Выслушав объяснения лиц, присутствующих в судебном заседании, исследовав материалы административного дела, заслушав заключение прокурора, полагавшей административные исковые требования подлежащими удовлетворению, суд приходит к следующим выводам.

Как установлено в ходе рассмотрения административного дела, Рябинцева Г.Б. осуществляет предпринимательскую деятельность, связанную с торговлей пищевыми продуктами и иными товарами, по адресу: <адрес>

В связи с жалобами жителей проживающих на <адрес> на то, что владельцем магазина «Лагуна» песчанно-гравийной смесью был засыпан водоотводной канал вдоль <адрес>, Рябинцева Г.Б, привлечена к административной ответственности по пункту 9 статьи 27 Закона «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» за нарушение порядка проведения земляных работ, административное наказание назначено Рябинцевой Г.Б. в виде предупреждения.

При таких обстоятельствах Рябинцева Г.Б., являясь субъектом регулируемых вышеуказанными нормативными правовыми актами отношений, с учетом положений статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации вправе оспорить вышеприведенные положения закона Алтайского края.

Процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта судом проверена, нарушений порядка принятия и обнародования нормативного правового акта не установлено, по данным основаниям нормативный правовой акт не оспаривается. Вступившими в законную силу решениями Алтайского краевого суда по административному делу \*\*\* по административному иску Пятковой Г. Ю. о признании недействующей статьи 71 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» (оставленным без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской     Федерации ДД.ММ.ГГ), по административному делу \*\*\* по административному иску Репенко О. Г. к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании не действующими в части Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Алтайского края», статьи 61 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» также не установлено нарушений порядка принятия нормативного правового акта.

Проверяя соответствие оспариваемого нормативного правового акта законодательству, имеющему большую юридическую силу, суд приходит к выводу о его несоответствии требованиям формальной ясности и правовой определенности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность.

В соответствии с пунктом "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находится 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, которые не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления относится к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательство об административных правонарушениях (пункт 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Аналогичное положение содержится в подпункте 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет 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.

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральным законодательством, отнесены к ведению Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных актами указанных публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

В силу части 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Из данного определения следует, что административное правонарушение обладает такими признаками, как противоправность, виновность и обязательное наличие правового запрета на совершение деяния в соответствующем акте законодательного уровня. При этом правовой запрет должен сопровождаться установленной применительно к каждому деянию санкцией.

Региональное правовое регулирование вопросов административной ответственности не может быть произвольным, 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, а также не учитывать общие положения административной ответственности.

Понятия административного правонарушения, вина и ее формы определяются положениями статей 2.1 и 2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, из содержания которых в системном единстве следует, что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законом и иных нормативных правовых актов, должны содержать конкретные признаки действия (бездействия), образующие состав административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях. Данное требование относится к законам и иным нормативным актам, принимаемым субъектом Российской Федерации.

Таким образом, полномочия регионального законодателя по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены тем, что такая ответственность может быть предусмотрена за нарушение конкретных требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта, с административным правонарушением, административная ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В противном случае будет нарушен гарантированный Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 19) принцип равенства всех перед законом, означающий, что любое административное правонарушение должно быть четко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иначе может иметь место противоречивая правоприменительная практика в разных муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, что приводит к ослаблению гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания.

Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 9-П, где указано, что в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определенными, ясными, недвусмысленными. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым - нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в пункте 35 постановления 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», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Правила благоустройства территории муниципального образования - 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 муниципальных образований, порядок и периодичность их проведения, их утверждение относится к вопросам местного значения городского и сельского поселения, 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»).

Диспозиция оспариваемого пункта 9 статьи 27 Закона «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» не содержит описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, отсылает для определения объективной стороны состава правонарушения к установленным органами местного самоуправления правилам благоустройства муниципальных образований Алтайского края, общее количество которых в крае, исходя из численности муниципальных образований, составляет 717 (по состоянию на 01 января 2021 года), по своей формально-юридической конструкции относит к административным деликтам все иные, не подпадающие под признаки административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, действия (бездействие), связанные с невыполнением или нарушением любых правил и требований органов местного самоуправления Алтайского края в области благоустройства населенных пунктов, порядка проведения земляных работ в них.

Тем самым объектом административного правонарушения в данном случае признается вся совокупность нормативных правовых актов органов местного самоуправления данного субъекта Российской Федерации, если только их нарушение не влечет применение мер административной ответственности, предусмотренной специальными нормами федерального или регионального законодательства. При этом диспозиция оспариваемой нормы, имеет отсылочный характер, не устанавливает конкретные требования, нарушение или невыполнение которых влечет административную ответственность. В результате в качестве административного деликта по усмотрению уполномоченных должностных лиц может быть квалифицировано любое действие (бездействие) лица или организации, выраженное в том или ином отклонении от установленных региональными нормативными правовыми актами правил поведения.

Вместе с тем, как приведено выше и как ранее неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, из конституционного принципа равенства (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) вытекает требование определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания законодательного регулирования, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П и от 17 июня 2004 года № 12-П, Определение от 18 января 2001 года № 6-О). Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации имеет общее значение для всех сфер законодательного регулирования, в том числе в области административно - деликтных отношений, применительно к которым требование формальной определенности диктуется также общеправовыми принципами юридической ответственности.

Следовательно, по смыслу Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), правовое содержание составов административных правонарушений должно быть сформулировано четко, ясно, определенно и недвусмысленно, с тем чтобы каждый точно знал, какое именно деяние находится под запретом и влечет за собой применение мер государственного принуждения; закон, устанавливающий административную ответственность, не может толковаться при его применении расширительно, т.е. как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещенные. Использование же в запретительных целях грамматических формулировок, позволяющих толковать основания административной ответственности расширительно, не исключает произвольное применение соответствующих законоположений на практике и несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Приходя к выводу о неопределенности пункта 9 статьи 27 Закона «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», в котором отсутствует четко сформулированная региональным законодателем объективная сторона состава правонарушения, суд также отмечает, что правила благоустройства муниципальных образований в части регулирующей порядок проведения земляных работ, за неисполнение которых устанавливается административная ответственность, могут содержать различные понятия работ, которые относятся к земляным работам, а могут не содержать описание такого понятия совсем.

Соответственно, оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют закрепленному в части 1 статьи 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципу равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации в зависимости от того, в каком муниципальном образовании совершены противоправные действия.

Исходя из субъективного, не единообразного понимания таких норм, а также их произвольной интерпретации, каждое из подобных положений может толковаться лицами, осуществляющими правоприменение, в качестве запретов и обязательных предписаний, нарушение (невыполнение) которых влечет установленную краевым законом ответственность на том лишь основании, что такое нормативное предписание является структурной частью правил и требований, установленных органами местного самоуправления, например, правил благоустройства конкретного муниципального образования.

Расценивание правил благоустройства в целом, а также их отдельных положений в качестве единого правового установления (запрета), несоблюдение (нарушение) которого влечет предусмотренную пунктом 9 статьи 27 Закона «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» административную ответственность, по существу, ведет к правовому произволу со стороны правоприменителя, поскольку в такой ситуации административная ответственность с неизбежностью наступает за совершение лицом любого деяния, которое в той или иной степени отличается от правил поведения, предписанных в сфере благоустройства территории.

Так, применительно к Правилам благоустройства территории муниципального образования город Бийск, утвержденных Решением Думы города Бийска от ДД.ММ.ГГ \*\*\* ответственность по пункту 9 статьи 27 Закона «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» может наступать за производство земляных работ без ордера на производство земляных работ, при и этом к земляным работам относятся работы, связанные с разрытием грунта или вскрытием дорожных покрытий (прокладка, реконструкция или ремонт подземных коммуникаций, забивка свай и шпунта, планировка грунта, буровые работы). Правилами благоустройства территории городского округа – города Барнаула Алтайского края, утвержденными Решением Барнаульской городской Думы от 19 марта 20201 года №645 к земляным работам отнесены все работы, связанные со вскрытием и планировкой грунта или вскрытием дорожных покрытий, в том числе на проезжих частях, тротуарах, обочинах, разделительных полосах при ремонте, новом строительстве зданий, строений, сооружений, производстве ремонтов подземных коммуникаций, забивке свай и шпунта, планировке грунта, буровых работах, установке конструкций, в том числе рекламных, шлагбаумов, ограждений.

Таким образом, пункт 9 статьи 27 Закона «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» в том виде, как эта норма сформулирована в краевом законе, не соответствует вышеприведенным положениям общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, чем нарушает права административного истца и неопределенного круга лиц.

Доводы представителя административного ответчика о непротиворечии оспариваемой нормы краевого закона законодательству, имеющему большую юридическую силу - Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, содержащему сходные по юридической конструкции нормы об ответственности за нарушение федеральных правил и норм, состоятельными не являются.

По мнению суда, закрепленное действующим федеральным законодательством право субъектов на установление административной ответственности за нарушение правил и норм, установленных региональным законодательством и нормативными актами муниципальных образований, не означает, что наделение субъекта такими полномочиями позволяет ему применять принцип бланкетного построения диспозиции правовой нормы об ответственности, реализация которого, в отличие от федеральных правил и норм, общеобязательных для соблюдения на всей территории Российской Федерации, порождала бы различное применение бланкетной нормы об ответственности на территории субъекта, ставила бы возможность наступления административной ответственности и применения мер государственного принуждения в зависимость от субъективного усмотрения и ее произвольного толкования правоприменителем.

Основной критерий, которым должен руководствоваться региональный законодатель при введении административной ответственности за деяние, признаваемое противоправным, это значимость регулируемых общественных отношений для жизни субъекта и степень общественной опасности деяния, оказывающего на эти правоотношения свое негативное воздействие.

В основе административной ответственности не может лежать одно лишь стремление посредством наказания и применения мер государственного принуждения обеспечить безупречное исполнение всех без исключения нормативных правовых актов, издаваемых в субъекте органами государственной власти и местного самоуправления.

В противном случае, вытекающая из обязательных предписаний части 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях необходимость точного установления в диспозиции статьи конкретных признаков противоправного деяния, как обязательного элемента состава административного правонарушения, отсутствовала бы вовсе.

При изложенных обстоятельствах пункт 9 статьи 27 Закона «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» подлежит признанию судом недействующим, как не отвечающий требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, допускающий его неоднозначное толкование и применение, противоречащий нормам федерального законодательства (общим положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), имеющим большую юридическую силу.

В соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд признает недействующей оспариваемую правовую норму с момента вступления настоящего решения в законную силу, учитывая при этом, что она неоднократно применялась в отношении неопределенного круга лиц, а административный истец воспользовалась своим правом оспаривания постановления о привлечении её к административной ответственности в рамках конкретного дела об административном правонарушении (постановление административной комиссии отменено районным судом). Оснований для признания законоположения недействующим с иного момента суд не усматривает.

На основании пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивной части решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должно содержаться указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

Согласно части 1 статьи 31 и части 1 статьи 33 закона Алтайского края от 09 ноября 2006 года № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» нормативные правовые акты Алтайского края подлежат официальной публикации. Официальным опубликованием считается опубликование их текстов в газете «Алтайская правда» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Руководствуясь статьями 175 - 180 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административные исковые требования Рябинцевой Г. Б. к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующим пункта 9 статьи 27 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 9 статьи 27 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края».

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию в газете «Алтайская правда» в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме в Судебную коллегию по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции через Алтайский краевой суд.

Судья Ю.А. Солод