14. Решение Алтайского краевого суда от 24.11.2014 по делу N 3-84/2014

О признании частично недействующими части 2 статьи 7, части 3 статьи 7, пункта 2 статьи 8, части 2 статьи 11 Закона Алтайского края от 03.04.2014 N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае".

 Определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.04.2015 N 51-АПГ15-4 изменено.

АЛТАЙСКИЙ КРАЕВОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 24 ноября 2014 г. по делу N 3-84/2014

Алтайский краевой суд в составе:

председательствующего судьи К.Л.Ю.,

при секретаре Ц.Н.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора Алтайского края в защиту интересов Российской Федерации о признании противоречащими закону и недействующими пункта 3 статьи 1, статьи 7, пункта 2 статьи 8, части 2 статьи 11 Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции закона Алтайского края от 3 октября 2014 года N 75-ЗС) со дня вступления решения суда в законную силу,

установил:

прокурор Алтайского края обратился с указанным заявлением, сославшись на следующие обстоятельства.

Законом Алтайского края от 03.04.2014 N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае", действующим в редакции закона от 03.10.2014 N 75-ЗС, установлены дополнительные гарантии инвесторов при осуществлении инвестиционной деятельности. Осуществляя в пределах своей компетенции нормативное регулирование в данной сфере, законодательный орган края обязан руководствоваться теми понятиями, основами и принципами, которые заложены в федеральном законодательстве, в том числе в Федеральном законе от 25.02.1999 N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", Законе РСФСР от 26.06.1991 N 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР".

Вопреки этому в п.п. 3 ст. 1 закона края приведено понятие "инвесторы", отличное по своему содержанию от понятия, предусмотренного п. 2 ст. 4 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ, п. 3 ст. 2 Закона РСФСР от 26.06.1991 N 1488-1.

Так, в силу п.п. 3, 4 ст. 1 Закона края инвесторы - субъекты инвестиционной деятельности, осуществляющие вложение собственных, заемных или привлеченных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации и Алтайского края и обеспечивающие их целевое использование.

Субъектами инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, исполнители работ, пользователи объектов инвестиционной деятельности, а также поставщики, юридические лица (банковские, страховые и посреднические организации, инвестиционные биржи) и другие участники инвестиционного процесса.

В то же время, в соответствии с п. 3 ст. 2 Закона РСФСР от 26.06.1991 N 1488-1 инвесторы - это субъекты инвестиционной деятельности, осуществляющие вложение собственных, заемных или привлеченных средств в форме инвестиций и обеспечивающие их целевое использование. В качестве инвесторов могут выступать: органы, уполномоченные управлять государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами; граждане, предприятия, предпринимательские объединения и другие юридические лица; иностранные физические и юридические лица, государства и международные организации.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ субъектами инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, являются инвесторы, заказчики, подрядчики, пользователи объектов капитальных вложений и другие лица (п. 1). Инвесторами могут быть физические и юридические лица, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, а также иностранные субъекты предпринимательской деятельности.

Из приведенных норм следует, что понятие "инвестор", предусмотренное федеральным законодательством, включает в себя, в том числе, круг лиц (юридические лица, физические лица, объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, государства и международные организации, иностранные субъекты предпринимательской деятельности), которые могут быть инвесторами. Указанное положение не нашло своего отражения в п.п. 3 ст. 1 Закона края.

Кроме того, п.п. 3 ст. 1 Закона края не отвечает критерию определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, поскольку не устанавливает круг субъектов регулируемых отношений (физические, юридические лица, индивидуальные предприниматели, государственные органы и др.), в этой связи может повлечь нарушение прав участников гражданского оборота.

Не согласуется со ст. 6 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ ст. 7 Закона края, которой по-иному регламентированы права инвесторов.

Данная норма Закона края сформулирована по аналогии со ст. 5 Закона РСФСР от 26.06.1991 N 1488-1 без учета того, что в силу ст. 21 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ указанный Закон РСФСР подлежит применению лишь в части, не противоречащей Федеральному закону.

Так, ст. 7 Закона края содержит исчерпывающий перечень прав инвесторов, тогда как определенный ст. 6 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ перечень таких прав является открытым, устанавливает возможность осуществления инвесторами и других прав, предусмотренных договором и (или) государственным контрактом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, ст. 7 Закона края необоснованно сокращен объем прав инвесторов, несмотря на то, что федеральным законодательством органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по определению перечня прав инвесторов не наделены.

Кроме того, в соответствии с п.п. 2 ст. 7 Закона края инвестор самостоятельно по своему усмотрению привлекает на договорной, преимущественно конкурсной, основе физических и юридических лиц, необходимых ему для реализации инвестиций.

Данная норма Закона края противоречит абз. 3 ст. 6 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ, в соответствии с которой инвесторы имеют равные права на заключение любых договоров в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации с любыми субъектами инвестиционной деятельности.

Пунктом 3 ст. 7 Закона края установлено право инвесторов, не являющихся пользователями объектов инвестиционной деятельности, контролировать их целевое использование и осуществлять в отношениях с пользователями таких объектов другие права, предусмотренные договором (контрактом) и законодательством, действующим на территории Российской Федерации.

Между тем, абз. 6 ст. 6 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ предусмотрено право инвесторов на осуществление контроля за целевым использованием средств, направляемых на капитальные вложения, независимо от того является инвестор пользователем объекта инвестиционной деятельности или нет.

Согласно п. 2 ст. 8 Закона края субъекты инвестиционной деятельности обязаны исполнять требования, предъявляемые государственными органами и их должностными лицами, не противоречащие нормам законодательства Российской Федерации и Алтайского края.

Вместе с тем, ст. 7 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ обязывает субъектов инвестиционной деятельности исполнять требования государственных органов и их должностных лиц, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Статьей 11 Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ определены формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, п. 3 которой предусмотрена возможность государственного регулирования этой деятельности с использованием иных форм и методов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом федеральным законодательством органы государственной власти не наделены правом на определение форм и методов государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Вопреки указанной норме Федерального закона от 25.02.1999 N 39-ФЗ, п. 2 ст. 11 Закона края закреплено, что на территории Алтайского края могут быть использованы иные формы регулирования инвестиционной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и Алтайского края.

В возражениях относительно заявления Алтайское краевое Законодательное Собрание указывает на соответствие оспариваемых положений закона края федеральному законодательству.

Выслушав пояснения прокурора Ф.Ю.Н., представителя заинтересованного лица Ф.Е.А., оценив представленные доказательства, суд приходит к выводу о наличии оснований для удовлетворения заявления в части в силу следующего.

В целях развития инвестиционной деятельности, создания режима наибольшего благоприятствования для инвесторов на территории Алтайского края, установления дополнительных гарантий инвесторов при осуществлении инвестиционной деятельности на территории Алтайского края принят закон Алтайского края от 03.04.2014 N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае", действующий в редакции закона Алтайского края от 03.10.2014 N 75-ЗС "О внесении изменений в закон Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае".

Закон принят постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 31.03.2014 N 200, официально опубликован в газете "Алтайская правда" от 09.04.2014 N 88, включен в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации 14.04.2014, номер государственной регистрации ru22000201400269.

Закон Алтайского края от 03.10.2014 N 75-ЗС "О внесении изменений в закон Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" принят постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 29.09.2014 N 593, официально опубликован в газете "Алтайская правда" от 11.10.2014 N 216, включен в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации 17.10.2014, номер государственной регистрации ru22000201400983.

Закон Алтайского края от 03.04.2014 N 21-ЗС, закон Алтайского края от 03.10.2014 N 75-ЗС приняты в двух чтениях на заседаниях сессии законодательного органа большинством голосов депутатов, что следует из предоставленных копий протоколов голосования и соответствует порядку, установленному пунктами 1 и 5 статьи 74 Устава (Основного Закона) Алтайского края, п. 2 ст. 18, ст. 22 закона Алтайского края от 08.05.2001 N 22-ЗС "Об Алтайском краевом Законодательном Собрании", ст.ст. 45, 46 Регламента Алтайского краевого Законодательного собрания, принятого постановлением Алтайского краевого Совета народных депутатов от 09.01.2001 N 7, ст.ст. 26, 33 закона Алтайского края от 09.11.2006 N 122-ЗС "О правотворческой деятельности". Нарушений требований к форме нормативного правового акта, процедуре его принятия, опубликования и вступления в силу судом при рассмотрении дела не установлено.

Прокурор, действуя в защиту интересов Российской Федерации, полагает, что закон Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" в оспариваемой части не соответствует Закону РСФСР от 26.06.1991 N 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" (далее - Закон РСФСР N 1488-1), а также Федеральному закону от 25.02.1999 N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" (далее - Федеральный закон N 39-ФЗ) - нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в связи с чем имеет право на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта.

Что касается соответствия оспариваемых норм закона Алтайского края нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

В соответствии с пунктом "е" статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

В соответствии с частями 1, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В соответствии с пунктом 3 статьи 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

Таким образом, на уровне Российской Федерации основы инвестиционной деятельности регулируются Законом РСФСР N 1488-1 и Федеральным законом N 39-ФЗ. Последний является специальным законом по отношению к Закону РСФСР N 1488-1, поскольку регулирует основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений. При этом в силу ст. 21 Федерального закона N 39-ФЗ Закон РСФСР "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" признан утратившим силу в части норм, противоречащих Федеральному закону "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений".

Алтайский край в силу части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации в сфере инвестиционной деятельности вправе принять собственный закон, однако его положения не могут противоречить федеральным законам.

Закон "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" направлен на развитие инвестиционной деятельности, создание режима наибольшего благоприятствования для инвесторов, устанавливает дополнительные гарантии инвесторов при осуществлении инвестиционной деятельности на территории Алтайского края, таким образом, регулирует основы инвестиционной деятельности, в том числе осуществляемой в форме капитальных вложений.

Закон Алтайского края состоит из статей, в частности, статья 1 содержит основные понятия, используемые в законе, статья 7 посвящена правам инвесторов, статья 8 - обязанностям субъектов инвестиционной деятельности, статья 11 - формам регулирования инвестиционной деятельности.

Федеральные законы имеют иную структуру, состоящую из глав, при этом и в Законе РСФСР N 1488-1, и в Федеральном законе N 39-ФЗ понятие субъектов инвестиционной деятельности дано в статьях, посвященных субъектам инвестиционной деятельности (статья 2 и статья 4 соответственно); правам инвесторов, обязанностям субъектов инвестиционной деятельности, формам и методам государственного регулирования инвестиционной деятельности посвящены отдельные статьи.

Прокурор в заявлении указывает, что понятие "инвесторы", приведенное в пункте 3 статьи 1 закона Алтайского края (данная позиция поддержана в судебном заседании), отлично по содержанию от понятия, предусмотренного пунктом 2 статьи 4 Федерального закона N 39-ФЗ и пунктом 3 статьи 2 Закона РСФСР N 1488-1, поскольку не включает в себя круг лиц (юридические лица, физические лица, объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, государства и международные организации, иностранные субъекты предпринимательской деятельности), которые могут быть инвесторами, в связи с чем не отвечает критерию определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, поэтому может повлечь нарушение прав участников гражданского оборота.

Позиция прокурора основана на неверном толковании норм материального права, в том числе техники изложения нормативного правового акта.

Как следует из статьи 1 закона Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" пункт 3 дает понятие субъектов инвестиционной деятельности, которыми являются инвесторы, заказчики, исполнители работ, пользователи объектов инвестиционной деятельности, а также поставщики, юридические лица (банковские, страховые и посреднические организации, инвестиционные биржи) и другие участники инвестиционного процесса.

Понятие субъектов инвестиционной деятельности, как оно дано в законе Алтайского края, соответствует понятию, содержащемуся в пункте 1 статьи 2 Закона РСФСР N 1488-1, а также не противоречит понятию, содержащемуся в пункте 1 статьи 4 Федерального закона N 39-ФЗ, которые не указывают круг субъектов инвестиционной деятельности с точки зрения лиц (физические, юридические, иностранные субъекты) и организационно-правовой формы, а также цели создания (коммерческие, некоммерческие, государственные органы, органы местного самоуправления).

Таким образом, пункт 3 статьи 1 закона края понятию "инвесторы" не посвящен. Понятие "инвесторы" раскрыто в пункте 4 статьи 1 названного закона, который прокурором не оспаривается.

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 закона края инвесторы - субъекты инвестиционной деятельности, осуществляющие вложение собственных, заемных или привлеченных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации и Алтайского края и обеспечивающие их целевое использование.

Таким образом, понятие инвесторов дано через вложение средств (собственных или привлеченных) в объекты предпринимательской или иной деятельности.

Понятие инвесторов, как оно дано в законе Алтайского края, соответствует понятию, содержащемуся в пункте 3 статьи 2 Закона РСФСР N 1488-1, а также не противоречит понятию, содержащемуся в пункте 2 статьи 4 Федерального закона N 39-ФЗ.

При этом, действительно, пункт 3 статьи 2 Закона РСФСР N 1488-1, пункт 2 статьи 4 Федерального закона N 39-ФЗ помимо самого понятия инвесторов содержат указание на круг лиц, которые могут выступать в качестве таковых. Между тем, неуказание в законе Алтайского края на круг лиц (юридические лица, физические лица, объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, государства и международные организации, иностранные субъекты предпринимательской деятельности), которые могут выступать в качестве инвесторов, не свидетельствует о противоречии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Так, с учетом структуры статьи 1 закона Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае", содержащей основные понятия, используемые в законе, в отличие от федеральных законов, включающих понятие инвесторов в статьи, посвященные субъектам инвестиционной деятельности, законодатель субъекта вправе дать понятие инвесторов без указания круга лиц. При этом термины, используемые в нормативном правовом акте Алтайского края, соответствуют по значению терминам, используемым в федеральных законах, закон края в оспариваемой части не противоречит федеральным законам, отвечает критерию определенности и не вызывает неоднозначного толкования, в связи с чем доводы заявления в данной части являются несостоятельными.

Суд также не соглашается с доводами прокурора о том, что статья 7 закона края, посвященная правам инвесторов, в отличие от статьи 6 Федерального закона N 39-ФЗ, содержит исчерпывающий перечень прав инвесторов. Так, статья 7 закона края по своему содержанию соответствует статье 5 Закона РСФСР N 1488-1, в которой перечень прав инвесторов не является закрытым.

Статья 6 Федерального закона N 39-ФЗ, действительно, содержит открытый перечень прав инвесторов, однако об этом свидетельствует не абзац 8 указанной статьи, как это следует из заявления, а отсутствие специальных указаний в тексте статьи на исчерпывающий перечень прав. Между тем, абзац 8 статьи 6 Федерального закона лишь предусматривает осуществление инвестором других прав, предусмотренных договором и (или) государственным контрактом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Аналогично в статье 7 закона Алтайского края отсутствует указание, позволяющие сделать вывод о том, что перечень прав, предоставленных инвесторам, является исчерпывающим. Напротив, в части 1 статьи 7 закона указано, что не запрещенное законодательством инвестирование имущества и имущественных прав в объекты инвестиционной деятельности признается неотъемлемым правом инвестора и охраняется законом, что свидетельствует о том, что инвесторы вправе осуществлять и иные права в соответствии с законодательством.

Вместе с тем, суд соглашается с доводами прокурора о том, что части 2 и 3 статьи 7 закона Алтайского края не соответствуют федеральному законодательству.

В соответствии с частью 2 статьи 7 закона края инвестор самостоятельно определяет объемы, направления, размеры и эффективность инвестиций и по своему усмотрению привлекает на договорной, преимущественно конкурсной, основе физических и юридических лиц, необходимых ему для реализации инвестиций.

В соответствии с частью 3 статьи 7 закона края инвестор, не являющийся пользователем объектов инвестиционной деятельности, имеет право контролировать их целевое использование и осуществлять в отношениях с пользователями таких объектов другие права, предусмотренные договором (контрактом) и законодательством, действующим на территории Российской Федерации.

В соответствии с абзацами 3 и 6 статьи 6 Федерального закона "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" инвесторы имеют право на: самостоятельное определение объемов и направлений капитальных вложений, а также заключение договоров с другими субъектами инвестиционной деятельности в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации; осуществление контроля за целевым использованием средств, направляемых на капитальные вложения.

Хотя закон Алтайского края в части 2 и 3 статьи 7 повторяет положения пунктов 2 и 3 статьи 5 Закона РСФСР N 1488-1, однако, противоречит названным положениям Федерального закона N 39-ФЗ в части, предписывающей инвесторам привлекать необходимых для инвестиционной деятельности физических и юридических лиц преимущественного на конкурсной основе (часть 2 статьи 7). Гражданский кодекс Российской Федерации, признавая равенство участников регулируемых отношений, не дает предпочтения заключению договоров преимущественно на конкурсной основе, поэтому указание на заключение договоров преимущественно на конкурсной основе ограничивает права инвесторов по сравнению с федеральным регулированием, а в силу части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Часть 3 статьи 7 закона Алтайского края, предусматривающая право инвестора, не являющегося пользователем объектов инвестиционной деятельности, контролировать их целевое использование и осуществлять в отношениях с пользователями таких объектов другие права, предусмотренные договором (контрактом) и законодательством, действующим на территории Российской Федерации, противоречит абзацу 6 статьи 6 Федерального закона N 39-ФЗ. Так, закон края, регулируя инвестиционную деятельность на территории Алтайского края, в том числе, осуществляемую в форме капитальных вложений, в той мере, в какой он не предусматривает равные права инвесторов (независимо от того, являются они, либо не являются пользователями объектов капитальных вложений) на осуществление контроля за целевым использованием средств, направляемых на капитальные вложения, противоречит Федеральному закону N 39-ФЗ.

Доводы представителя Алтайского краевого Законодательного Собрания о том, что оспариваемая норма закона края устанавливает право инвестора, не являющегося пользователем объектов инвестиционной деятельности, на контроль за их целевым использованием, а норма Федерального закона N 39-ФЗ - право инвестора на контроль за целевым использованием средств, направляемых на капитальные вложения, то есть предмет правового регулирования является различным; инвестор, являющийся пользователем объектов инвестиционной деятельности, обязан использовать их по целевому назначению, поэтому контрольные функции в законе Алтайского края закреплены за инвесторами, не являющимися пользователями объектов инвестиционной деятельности, судом отклоняются в силу изложенного выше.

Согласно пункту 2 статьи 8 закона Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае", регламентирующей обязанности субъектов инвестиционной деятельности, субъекты инвестиционной деятельности обязаны исполнять требования, предъявляемые государственными органами и их должностными лицами, не противоречащие нормам законодательства Российской Федерации и Алтайского края.

Согласно статье 7 Федерального закона N 39-ФЗ субъекты инвестиционной деятельности обязаны:

осуществлять инвестиционную деятельность в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

исполнять требования, предъявляемые государственными органами и их должностными лицами, не противоречащие нормам законодательства Российской Федерации;

использовать средства, направляемые на капитальные вложения, по целевому назначению.

Согласно пункту 1 статьи 5 Закона РСФСР N 1488-1 субъекты инвестиционной деятельности обязаны:

соблюдать нормы и стандарты, порядок установления которых определяется законодательством СССР, РСФСР и республик в составе РСФСР;

выполнять требования государственных органов и должностных лиц, предъявляемые в пределах их компетенции.

Таким образом, пункт 2 статьи 8 закона Алтайского края в части слов "и Алтайского края" вступил в противоречие с федеральным законодательством.

Довод представителя заинтересованного лица о том, что в абзаце втором статьи 7 Федерального закона N 39-ФЗ установлена обязанность субъектов инвестиционной деятельности соблюдать законы субъектов Российской Федерации, в связи с чем статья закона края, обязывающая субъектов инвестиционной деятельности исполнять требования, предъявляемые государственными органами и их должностными лицами, не противоречащие нормам законодательства Алтайского края, федеральному закону не противоречит, основан на неверном толковании норм права.

Так, осуществление инвестиционной деятельности в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, о которой речь идет в абзаце 2 статьи 7 Федерального закона N 39-ФЗ, и исполнение требований, предъявляемых государственными органами и их должностными лицами, не противоречащих нормам законодательства Российской Федерации, о котором речь идет в абзаце 3 статьи 7 Федерального закона N 39-ФЗ, являются разными по своим предметам и правовым последствиям, в связи с чем неверен вывод о том, что обязанность осуществлять инвестиционную деятельность, в том числе, в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предполагает и обязанность исполнять требования, предъявляемые государственными органами и их должностными лицами, не противоречащие нормам законодательства Алтайского края.

Федеральный законодатель возложил на субъектов инвестиционной деятельности обязанность осуществлять деятельность, в том числе в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, однако, не возложил аналогично обязанность по исполнению требований государственных органов субъектов Российской Федерации и их должностных лиц и не передал субъектам Российской Федерации полномочия по правовому регулированию в данной части.

Ссылка представителя на статью 6 Закона РСФСР N 1488-1 вышеизложенного не опровергает.

Формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности на федеральном уровне урегулирования в статье 10 Закона РСФСР N 1488-1 и статье 11 Федерального закона N 39-ФЗ.

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона N 39-ФЗ государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом в пункте 2 статьи 11 названного Закона определены формы и методы регулирования, используемые органами государственной власти, а в пункте 2.1 названной статьи - формы и методы регулирования, используемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 3 статьи 11 Федерального закона N 39-ФЗ государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, может осуществляться с использованием иных форм и методов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 11 Закона РСФСР "Об инвестиционной деятельности в РСФСР", определяя формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности, в части 3 предусматривает, что использование иных форм и методов регулирования инвестиционной деятельности допускается только по решению Верховных Советов РСФСР и республик в составе РСФСР.

Статья 11 закона Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае", устанавливающая формы регулирования, предусматривает в части 2, что государственное регулирование инвестиционной деятельности на территории Алтайского края может осуществляться с использованием иных форм в соответствии с законодательством Российской Федерации и Алтайского края.

Согласно отзыву заинтересованного лица, право субъекта Российской Федерации определять иные формы государственного регулирования инвестиционной деятельности следует из части 3 статьи 10 Закона РСФСР N 1488-1, с чем согласиться нельзя, поскольку это не усматривается из указанной статьи, в части 3 которой речь идет о решениях республик в составе РСФСР, а также не предусмотрено статьей 11 Федерального закона N 39-ФЗ. Таким образом, часть 2 статьи 11 закона Алтайского края, регулирующего инвестиционную деятельность, осуществляемую в том числе в форме капитальных вложений, в части слов "и Алтайского края" противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

С учетом изложенного заявление подлежит удовлетворению в части.

Принимая во внимание, что закон Алтайского края "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, он подлежит признанию недействующим в части со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 191 - 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

заявление прокурора Алтайского края удовлетворить в части. Признать противоречащими закону и недействующими часть 2 статьи 7 в части слов "преимущественно конкурсной", часть 3 статьи 7, пункт 2 статьи 8 в части слов "и Алтайского края", часть 2 статьи 11 в части слов "и Алтайского края" Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции закона Алтайского края от 3 октября 2014 года N 75-ЗС) со дня вступления решения суда в законную силу.

В остальной части оставить заявление без удовлетворения.

Апелляционная жалоба может быть подана в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме в Верховный Суд Российской Федерации.

15. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.04.2015 N 51-АПГ15-4

Об отмене решения Алтайского краевого суда от 24.11.2014 и удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 3 статьи 1, пунктов 4, 5, 6 и 7 статьи 7, пункта 2 статьи 8, части 2 статьи 11 Закона Алтайского края от 03.04.2014 N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 03.10.2014 N 75-ЗС).

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 29 апреля 2015 г. N 51-АПГ15-4

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Анишиной В.И.,

судей Калининой Л.А. и Александрова В.Н.

при секретаре Костереве Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению прокурора Алтайского края, апелляционной жалобе Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение Алтайского краевого суда от 24 ноября 2014 года об удовлетворении в части заявления прокурора Алтайского края о признании противоречащими закону и недействующими отдельных положений Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции закона Алтайского края от 3 октября 2014 года N 75-ЗС) со дня вступления решения суда в законную силу.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., поддержавшей доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Алтайского края обратился с заявлением о признании недействующими пункта 3 статьи 1, статьи 7, пункта 2 статьи 8, части 2 статьи 11 Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции закона Алтайского края от 3 октября 2014 года N 75-ЗС) со дня вступления решения суда в законную силу, ссылаясь на противоречие указанных норм Федеральному закону от 25 февраля 1999 года N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений", Закону РСФСР от 26 июня 1991 года N 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" по мотиву превышения региональным законодателем нормотворческой компетенции, предоставленной субъектам Российской Федерации названными Федеральными законами.

Кроме того, прокурор полагал, что оспариваемые им нормы не соответствуют принципу правовой определенности.

Алтайское краевое Законодательное Собрание возражало против удовлетворения заявления прокурора.

Решением Алтайского краевого суда от 24 ноября 2014 года заявление прокурора Алтайского края удовлетворено в части, признаны противоречащими закону и недействующими часть 2 статьи 7 в части слов "преимущественно конкурсной", часть 3 статьи 7, пункт 2 статьи 8 в части слов "и Алтайского края", часть 2 статьи 11 в части слов "и Алтайского края" Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции закона Алтайского края от 3 октября 2014 года N 75-ЗС) со дня вступления решения суда в законную силу.

В остальной части заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционном представлении прокурор Алтайского края просит об отмене решения в части оставления без удовлетворения требований о признании противоречащими закону и недействующими пункта 3 статьи 1 и статьи 7 Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции закона Алтайского края от 3 октября 2014 года N 75-ЗС) и удовлетворении заявленных требований.

В свою очередь, Алтайское краевое Законодательное Собрание в апелляционной жалобе просит решение суда первой инстанции отменить, принять новое решение об отказе прокурору Алтайского края в удовлетворении заявления.

Относительно доводов, изложенных в апелляционном представлении и апелляционной жалобе, прокурором Алтайского края, а также Алтайским краевым Законодательным Собранием представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционных жалобы, представления, и вправе в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объеме (статья 327.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционных представления и жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает апелляционное представление подлежащим удовлетворению.

Так, признавая соответствующим федеральному законодательству пункт 3 статьи 1 Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" (в редакции закона Алтайского края от 3 октября 2014 года N 75-ЗС), где сформулировано понятие субъекта инвестиционной деятельности, суд первой инстанции исходил из того, что с учетом структуры статьи 1 указанного регионального Закона законодатель Алтайского края вправе был дать понятие в оспариваемой редакции, то есть без указания круга лиц, в отличие от федеральных норм, на противоречие которым поставлен вопрос прокурором.

Исходя из особенностей общественных отношений, составляющих предмет регулирования оспариваемого правового акта, с таким выводом согласиться нельзя.

Правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории Российской Федерации, а также гарантии равной защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, независимо от форм собственности регламентированы Федеральным законом от 25 февраля 1999 года N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" с последующими изменениями.

Из анализа положений данного Закона следует, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации как субъекты регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, не лишены возможности разрабатывать, утверждать и осуществлять межмуниципальные проекты и инвестиционные проекты на объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации, финансируемые за счет средств бюджетов Российской Федерации; проводить экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством; предоставлять на конкурсной основе государственные гарантии по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов субъектов, порядок предоставления которых определяется законами соответствующих субъектов Российской Федерации; размещать средства бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение которых осуществляется на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование ими в размерах, определяемых законом о бюджете субъекта Российской Федерации, либо на условиях закрепления в собственности субъекта Российской Федерации соответствующей части акций создаваемого акционерного общества и реализуемых через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы соответствующих бюджетов; выпускать облигационные займы субъектов Российской Федерации, гарантированные целевые займы; вовлекать в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, может осуществляться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с использованием иных форм и методов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что же касается общих положений, в том числе понятий, раскрывающих суть инвестиционной деятельности, а также прав и обязанностей субъектов инвестиционной деятельности, то их регулирование - прерогатива федерального законодателя.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что данное полномочие реализовано путем принятия федеральных законов об инвестиционной деятельности и урегулирования в них данных вопросов.

В частности, в силу статьи 4 Федерального закона от 25 февраля 1999 года N 39-ФЗ под субъектами инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, признаются инвесторы, заказчики, подрядчики, пользователи объектов капитальных вложений и другие лица (пункт 1).

Очевидно, что данное понятие, сформулированное федеральным законодателем, характеризует правовые основы инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений, в связи с чем имеет универсальное значение, распространяет свое действие на всю территорию Российской Федерации, обязательно к исполнению всеми субъектами отношений в области инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, и не предполагает подтверждения правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Вопреки этому региональный законодатель, подменяя федерального законодателя, установил фактически иное понятие субъекта инвестиционной деятельности.

Поскольку такое правовое регулирование субъекта Российской Федерации с неизбежностью порождает конкуренцию, коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм, Судебная коллегия полагает убедительными доводы прокурора о противоречии федеральному законодательству сформулированного региональным законом понятия субъекта инвестиционной деятельности по мотиву правовой неопределенности.

Являются убедительными и доводы прокурора о несоответствии федеральному законодательству положений статьи 7 Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-СЗ "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае".

Как видно из ее содержания, региональный законодатель урегулировал права инвесторов, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Алтайского края.

Иными словами в законе субъекта Российской Федерации регламентирован вопрос, который находит отражение в положениях статьи 6 Федерального закона от 25 февраля 1999 года N 39-ФЗ и который относится также к правовым основам инвестиционной деятельности.

Более того, перечень прав инвесторов, сформулированный законодателем, не является исчерпывающим.

Между тем редакция регионального закона изложена таким образом, что изменяет объем прав (в сторону их сужения), предоставленных федеральным законодателем инвесторам.

Очевидно, что такое правовое регулирование не может расцениваться как соответствующее федеральному законодательству.

Иное означало бы снижение уровня правовых гарантий для субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемых данный вид деятельности в форме капитальных вложений, урегулированного Федеральным законом от 25 февраля 1999 года N 39-ФЗ.

Удовлетворяя доводы апелляционного представления, Судебная коллегия не может согласиться с доводами апелляционной жалобы Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение в той части, которой заявление прокурора удовлетворено.

Все доводы Алтайского краевого Законодательного Собрания проверялись судом первой инстанции, им дана надлежащая судебная оценка, что нашло отражение в судебном постановлении. Судебная коллегия полагает выводы суда первой инстанции в части удовлетворения заявления прокурора основанными на правильном толковании норм материального права, регулирующего спорное правоотношение.

Исходя из изложенного, принимая во внимание, что в апелляционной жалобе Алтайского краевого Законодательного Собрания доводов, влекущих безусловную отмену решения суда первой инстанции в апелляционном порядке, не приводится, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 199, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Алтайского краевого суда от 24 ноября 2014 года в части отказа прокурору Алтайского края в удовлетворении заявленных требований о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими пункта 3 статьи 1, пункта 1, пункта 2 в полном объеме, пунктов 4, 5, 6 и 7 статьи 7 Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае" отменить.

Принять в этой части новое решение, которым заявление прокурора Алтайского края удовлетворить.

Признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу пункт 3 статьи 1, пункт 1, пункт 2 в полном объеме, пункты 4, 5, 6 и 7 статьи 7 Закона Алтайского края от 3 апреля 2014 года N 21-ЗС "Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае".

В остальной части решение Алтайского краевого суда от 24 ноября 2014 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания - без удовлетворения.

16. Определение Верховного Суда РФ от 05.09.2012 N 51-АПГ12-10

Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 08.06.2012, которым было удовлетворено заявление о признании недействующей ч. 2 ст. 15 Закона Алтайского края от 27.12.2008 N 137-ЗС "О недропользовании на территории Алтайского края".

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 5 сентября 2012 г. N 51-АПГ12-10

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Еременко Т.И.

судей Калининой Л.А., Анишиной В.И.

при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 г. о признании недействующей части 2 статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. N 137-ЗС "О недропользовании на территории Алтайского края".

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Федерального бюджетного учреждения "Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства" Подъяпольского А.И. и Олейниковой М.Б., просивших решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда первой инстанции законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

статья 15 (Особенности предоставления участков недр в пользование при проведении работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов) Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. N 137-ЗС "О недропользовании на территории Алтайского края" изложена в следующей редакции:

"1. Организациям, осуществляющим в установленном водным законодательством Российской Федерации порядке работы, связанные с изменениями дна и берегов водных объектов, без реализации получаемых при этом полезных ископаемых либо созданной на их основе продукции, оформления лицензий (разрешений) на пользование недрами не требуется.

2. При реализации получаемых при проведении работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов, полезных ископаемых либо созданной на их основе продукции право пользования участком недр оформляется в виде разрешения на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространенных полезных ископаемых. Решение о предоставлении разрешения принимает уполномоченный орган исполнительной власти Алтайского края. К разрешению прилагаются:

1) заключаемое между уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края и пользователем недр соглашение, определяющее основные условия пользования недрами;

2) текстовые, графические и иные приложения.

3. Основаниями для выдачи разрешения на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространенных полезных ископаемых являются:

1) заявка на предоставление права пользования участком недр;

2) решение о предоставлении водного объекта в пользование;

3) заключение территориального органа федерального органа управления государственным фондом недр в Алтайском крае об отсутствии на испрашиваемом участке месторождений полезных ископаемых.

4. Разрешение на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространенных полезных ископаемых выдается на срок, предусмотренный решением о предоставлении водного объекта в пользование.

5. Выдачу разрешений на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространенных полезных ископаемых и их учет обеспечивает уполномоченный орган исполнительной власти Алтайского края".

Федеральное бюджетное учреждение "Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства", действуя через представителя - руководителя Барнаульского района водных путей и судоходства - филиала Обского государственного бассейнового управления водных путей и судоходства, обратилось в Алтайский краевой суд с заявлением о признании части 2 статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. N 137-ЗС "О недропользовании на территории Алтайского края" недействующей, ссылаясь на противоречие этой региональной нормы статье 9 Закона Российской Федерации "О недрах", статье 11 Водного кодекса Российской Федерации, статье 8 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и в обоснование заявления указав на то, что оспариваемое правовое регулирование нарушает права и законные интересы Федерального бюджетного учреждения "Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства". Согласно Уставу Федерального бюджетного учреждения "Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства" целями его деятельности являются эксплуатация и развитие водных путей и гидрологических сооружений и обеспечение судоходства на внутренних водных путях, безопасности гидротехнических сооружений. Для достижения этой цели Управление осуществляет проведение путевых работ (дноуглубительных, выправительных, тральных, дноочистительных, изыскательских и других работ по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях), вправе осуществлять за плату виды деятельности, относящиеся к основным. Одним из видов приносящей доход деятельности, осуществляемой Управлением по договорам с физическими и юридическими лицами на возмездной основе, является оказание услуг по хранению и поставке грунтов, нерудных строительных материалов, образующихся в процессе проведения путевых работ. Сооружение и эксплуатация судовых ходов, проведение дноуглубительных, землечерпательных работ на участках недр, расположенных на дне водоемов, имеют цель - обеспечение безопасности судоходства, а не использование недр для добычи полезных ископаемых. Добыча песка является неотъемлемой частью технологического процесса, а не результатом недропользования.

Алтайское краевое Законодательное Собрание против удовлетворения заявленных Федеральным бюджетным учреждением "Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства" требований возражало, полагая, что данная норма не затрагивает права и законные интересы заявителя. Оспариваемая норма касается иных пользователей водных объектов, осуществляющих работы с изменением дна и берегов водных объектов и реализующих получаемые при этом общераспространенные полезные ископаемые, то есть осуществляющих недропользование без соответствующей платы за пользование недрами. На федеральном уровне отсутствует правовое регулирование такого рода правоотношений.

Решением Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 г. заявление Федерального бюджетного учреждения "Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства" удовлетворено, часть 2 статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. N 137-ЗС "О недропользовании на территории Алтайского края" признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей.

В апелляционной жалобе Алтайское краевое Законодательное Собрание просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением материального закона, регулирующего спорное правоотношение.

Относительно доводов апелляционной жалобы Федеральным бюджетным учреждением "Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства", прокурором, участвующим в деле, поданы возражения.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, не находит оснований для отмены решения в апелляционном порядке.

Согласно преамбуле, статьям 6, 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологических изучений и освоений.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии с текстовыми, графическими и иными приложениями, являющимися неотъемлемой составной частью лицензии и определяющими основные условия пользования недрами.

Недра предоставляются в пользование для регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроля за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр; геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости); сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения на этом участке недр.

Из системного анализа положений Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. N 24-ФЗ (статьи 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8) Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ (статьи 2, 3, 4, 5, 11, 55 - 61) следует, что внутренние водные пути и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения находятся в федеральной собственности и используются в целях судоходства любыми юридическими и физическими лицами. Перечень внутренних водных путей утверждается Правительством Российской Федерации. Путевые работы (дноуглубительные, выправительные, тральные, дноочистительные, изыскательские и другие работы по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях), будучи по своей юридической природе мерами поддержания и улучшения условий, необходимых для судоходства, в том числе обеспечения безопасности судоходства, не могут рассматриваться пользованием недрами в смысле статьи 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах", требующим оформления специального государственного разрешения в виде лицензии. Дноочистительные работы включают в себя обследование водного пути и отыскание подводных препятствий, обозначение подводных препятствий, находящихся на судовом ходу или прилегающих к нему полосах русла, извлечение подводных препятствий из воды, удаление подводных препятствий в такое место, откуда они не могут быть смыты водой или вынесены ледоходом в реку. Выправительные работы являются одним из способов улучшения судоходных рек, основанным на принципе использования энергии речного потока, и совместно с другими видами путевых работ должны обеспечивать создание устойчивой в течение длительного времени и удобной для судовождения судоходной трассы. Проведение строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, в их водоохранных зонах, в границах особо ценных водно-болотных угодий осуществляется в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства о градостроительной деятельности, а не законодательства в области недропользования. Заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для проведения дноуглубительных и других работ в акватории морского или речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей Российской Федерации, не требуется. По общему правилу проведение путевых работ, в том числе работ по устройству и содержанию рейдов в портах общего пользования и подходов к причалам общего пользования, а также содержание судоходных гидротехнических сооружений и организация технологической связи организаций внутреннего водного транспорта осуществляются бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте за счет средств федерального бюджета, доходов от собственной деятельности, а также других не запрещенных законом источников. В целях обеспечения безопасности судоходства работы по содержанию внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений на них осуществляются без специальных разрешений на проведение путевых работ. Приказом Министра транспорта Российской Федерации от 30 сентября 2003 г. N 194 утверждена Инструкция по учету доходов и расходов по обычным видам деятельности на внутреннем водном транспорте, предназначенная для всех организаций независимо от форм собственности, у которых деятельность в сфере внутреннего водного транспорта является преобладающим видом деятельности. В данной Инструкции порядок учета доходов и расходов организаций внутреннего водного транспорта определен применительно к деятельности, связанной с использованием судов, портовой перегрузочной техники, а также обеспечением транспортного процесса на внутреннем водном транспорте. К основной деятельности организаций внутреннего водного транспорта относится также русловая добыча нерудных строительных материалов.

Очевидно, что при таких обстоятельствах региональный законодатель в оспариваемой части статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. N 137-ЗС "О недропользовании на территории Алтайского края", возлагая на организации, осуществляющие свою деятельность в порядке установленном водным законодательством Российской Федерации, работы, обязанность получить разрешение на реализацию получаемых общераспространенных полезных ископаемых в процессе осуществления такими организациями работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов, тем самым установил дополнительные требования, предъявляемые к осуществлению деятельности организаций внутреннего водного транспорта при проведении ими путевых работ (дноуглубительных, выправительных, тральных, дноочистительных, изыскательских и других работ по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях).

Поскольку таких полномочий субъекту Российской Федерации не предоставлено и отношения, возникающие в процессе судоходства по внутренним водным путям Российской Федерации, составляют предмет регулирования Российской Федерации, Алтайский краевой суд обоснованно пришел к выводу о несоответствии оспариваемого заявителем правового регулирования федеральному законодательству.

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

определила:

решение Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания - без удовлетворения.

17. Определение Верховного Суда РФ от 13.06.2012 N 51-АПГ12-5

Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 06.03.2012, которым удовлетворено заявление о признании недействующей статьи 7 Закона Алтайского края от 02.09.1999 "О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае".

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 13 июня 2012 г. N 51-АПГ12-5

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.

судей Борисовой Л.В., Ксенофонтовой О.А.

при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в судебном заседании апелляционные представление прокурора прокуратуры Алтайского края, участвующего в деле, и жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение Алтайского краевого суда от 6 марта 2012 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда РФ Пирожкова В.Н., объяснения представителей Алтайского краевого Законодательного Собрания Беляевой Л.В. и Барышникова Е.Н., поддержавших апелляционную жалобу, заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., полагавшей отменить решение в части, Судебная коллегия

установила:

Палагин А.В. оспорил в суде положения статьи 7 Закона Алтайского края от 2 сентября 1999 года "О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае" в части порядка назначения мирового судьи, а именно:

пункт 1 статьи 7 Закона в части слов "при наличии заключения Губернатора Алтайского края";

абзац второй пункта 1 статьи 7 Закона в части слов "Губернатор Алтайского края в течение 14 дней с даты поступления от председателя Алтайского краевого суда материалов в отношении кандидата (кандидатов) на должность мирового судьи, а также других граждан, не получивших рекомендации квалификационной коллегии судей Алтайского края, направляет ему свое заключение";

абзац первый пункта 2 статьи 7 Закона в части слов "с приложением заключения Губернатора Алтайского края";

абзац третий пункта 2 статьи 7 Закона в части слов "при принятии постановления об отклонении представленной кандидатуры повторное обращение о назначении данной кандидатуры допускается не ранее чем через год".

В обоснование заявленного требования Палагин А.В. ссылался на то, что указанные положения оспариваемого закона противоречат федеральному законодательству, устанавливающему порядок назначения на должность мирового судьи.

Указанным решением Алтайского краевого суда заявление Палагина А.В. удовлетворено, оспариваемые им положения статьи 7 Закона "О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае" признаны не действующими с момента вступления решения суда в законную силу.

В апелляционных представлении прокурора, участвовавшего в деле, и жалобе Алтайского краевого Законодательного Собрания ставится вопрос об отмене решения и принятии по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявления Палагина А.В.

Судебная коллегия не находит оснований для отмены решения.

Алтайский краевой суд, удовлетворяя заявление Палагина А.В., пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые им положения статьи 7 Закона "О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае" противоречат федеральному законодательству, устанавливающему порядок назначения на должность мирового судьи.

Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации", в нормах, на которые ссылается суд в своем решении, устанавливают, что мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, входят в единую судебную систему Российской Федерации и обладают единым статусом судьи.

Статьи 5 и 6 Закона "О статусе судей в Российской Федерации" предусматривают гарантии единого статуса судей, в том числе и единый порядок отбора кандидатов на должность судьи и порядок наделения судей полномочиями.

Доводы апелляционных представления прокурора и жалобы Алтайского краевого Законодательного Собрания, сводящиеся к тому, что установленный законом края порядок назначения мирового судьи соответствует статье 6 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации", являются ошибочными.

По смыслу данной федеральной нормы, в ее связи с указанными нормами закона "О статусе судей в Российской Федерации" субъекту Российской Федерации предоставлено право установить порядок назначения (избрания) на должность мировых судей, предусмотрев назначение (избрание) законодательным представительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо населением соответствующего судебного участка.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции правильно указал в решении, что порядок, установленный статьей 6 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации", не предусматривает участие в процессе наделения судей полномочиями (в том числе путем дачи заключения) руководителя органа исполнительной власти, поскольку дополнительные требования к кандидатам на должность судьи могут быть установлены только федеральным законом.

Следует согласиться с решением и в той части, в которой суд признал недействующим абзац третий пункта 2 статьи 7 Закона ограничивающий право гражданина на повторное обращение о назначении данной кандидатуры на должность мирового судьи в случае принятия постановления об отклонении представленной кандидатуры на должность мирового судьи, которое допускается только через год, поскольку федеральное законодательство не содержит такого ограничения.

Апелляционное представление прокурора и апелляционная жалоба не содержат доводов, которые бы могли явиться основанием для отмены решения суда.

Руководствуясь статьями 328, 329 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Алтайского краевого суда от 6 марта 2012 года оставить без изменения, апелляционное представление прокурора, участвовавшего в деле, и апелляционную жалобу Алтайского краевой Законодательного Собрания - без удовлетворения.

Председательствующий

В.Н.ПИРОЖКОВ

Судьи

Л.В.БОРИСОВА

О.А.КСЕНОФОНТОВА

18.Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2012 N 51-АПГ12-3

Об оставлении без изменения решения Алтайского краевого суда от 17.01.2012, которым удовлетворено заявление о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 4 статьи 17 Закона Алтайского края от 14.09.2006 N 94-ЗС "О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае".

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 23 мая 2012 г. N 51-АПГ12-3

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего судьи Хаменкова В.Б.,

судей Калининой Л.А., Горчаковой Е.В.

при секретаре Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение Алтайского краевого суда от 17 января 2012 г. о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 4 статьи 17 Закона Алтайского края от 14 сентября 2006 г. N 94-ЗС "О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае".

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Борискиной Л.И. - Вялых В.Н., просившего решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

согласно части 4 статьи 17 Закона Алтайского края от 14 сентября 2006 г. N 94-ЗС "О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 31 декабря 2011 г. N 557) лекарственные препараты с малым содержанием кодеина или его солей отпускаются в медицинских целях по рецепту с обязательным гашением и изъятием аптечными организациями.

Чередниченко А.А. и Борискина Л.И. обратились в Алтайский краевой суд с заявлениями о признании недействующим данного положения, ссылаясь на то, что запрещение свободной продажи таких лекарственных препаратов нарушает права заявителей как лиц, нуждающихся в применении обезболивающих лекарственных средств, и противоречит федеральному законодательству.

Определением от 29 декабря 2011 г. дела по заявлениям Чередниченко А.А. и Борискиной Л.И. объединены в одно производство для совместного рассмотрения.

Алтайское краевое Законодательное Собрание возражало против удовлетворения заявлений Чередниченко А.А. и Борискиной Л.И.

Решением Алтайского краевого суда от 17 января 2012 г. заявления Чередниченко А.А. и Борискиной Л.И. удовлетворены, часть 4 статьи 17 Закона Алтайского края от 14 сентября 2006 г. N 94-ЗС "О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 31 декабря 2011 г. N 557) признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей.

В апелляционной жалобе Алтайское краевое Законодательное Собрание просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением материального и процессуального права.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия полагает решение не подлежащим отмене.

Признавая недействующим оспариваемое заявителями положение, суд исходил из того, что вопросы регулирования порядка обращения лекарственных препаратов, в том числе содержащих наркотические средства, находятся вне пределов ведения субъектов Российской Федерации. Порядок отпуска физическим лицам препаратов с малым содержанием кодеина или его солей урегулирован федеральным законодательством, при этом отпуск таких препаратов по рецепту врача (фельдшера) введен с 1 июня 2012 г., а не с 1 декабря 2011 г., как это установлено региональным законодателем. Оспариваемая норма нарушает права заявителя, лишая их возможности приобретать лекарственные препараты с малым содержанием кодеина и его солей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Выводы суда основаны на правильном толковании статей 1, 2 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. N 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств", пункта 1 статьи 3, пунктов 1, 5 статьи 2 Федерального закона от 8 января 1998 г. N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (в редакции от 3 декабря 2011 г.), Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. N 681 "Об утверждении Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации", Постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. N 559 "О мерах контроля в отношении препаратов, которые содержат малые количества наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, включенных в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации", из анализа которых следует, что правовое регулирование порядка обращения лекарственных и психотропных лекарственных средств, оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также правовое регулирование в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности, особенностей мер контроля в отношении препаратов, содержащих малые количества наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, внесенных в списки II, III или IV, - прерогатива федерального законодателя. Списки наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оборот которых запрещен или ограничен, утверждаются Правительством Российской Федерации. Порядок применения мер контроля в отношении указанных препаратов также устанавливается Правительством Российской Федерации. В отношении препаратов с малым содержанием наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, являющихся лекарственными препаратами, психотропных веществ и их прекурсоров, являющихся лекарственными препаратами, содержащими кроме наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров другие фармакологические активные вещества, применяются меры контроля, предусмотренные законодательством Российской Федерации о наркотических средства, психотропных веществах и их прекурсорах. В частности, отпуск физическим лицам указанных препаратов, предназначенных для медицинского применения, в порядке, установленном Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. При этом согласно пунктам 2, 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. N 599 "О мерах контроля в отношении препаратов, которые содержат малые количества наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, включенных в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации" отпуск физическим лицам препаратов с малым содержанием кодеина или его солей осуществляется по рецепту врача (фельдшера) с 1 июня 2012 г.

Доводы апелляционной жалобы не могут повлиять на правовую судьбу постановленного решения, все они были предметом судебного разбирательства, им дана надлежащая правовая оценка судом, что нашло обстоятельное и мотивированное отражение в обжалуемом судебном решении.

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

определила:

решение Алтайского краевого суда от 17 января 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания - без удовлетворения.

19. Решение Алтайского краевого суда от 17.05.2011 по делу N 3-46/2011

О признании недействующими части 2 статьи 8, части 1 статьи 15 в части слов "только с письменного разрешения главного государственного ветеринарного инспектора края", части 3 статьи 15, части 4 статьи 15 в части слов "или завизированным" Закона Алтайского края от 13.11.1998 N 59-ЗС (ред. от 05.09.2006) "О ветеринарии".

 Определением Верховного Суда РФ от 10.08.2011 N 51-Г11-24 оставлено без изменения.

АЛТАЙСКИЙ КРАЕВОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 17 мая 2011 г. по делу N 3-46/2011

Алтайский краевой суд в составе

председательствующего Е.,

при секретаре Т.,

с участием прокурора С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Алтайского края о признании противоречащими закону и недействующими со дня вступления в силу судебного решения части 2 статьи 8, части 1 статьи 15 в части слов "только с письменного разрешения главного государственного ветеринарного инспектора края", части 3 статьи 15, части 4 статьи 15 в части слов "или завизированным" закона Алтайского края от 13 ноября 1998 года N 59-ЗС "О ветеринарии" (в редакции законов Алтайского края от 7 февраля 2011 года N 18-ЗС, от 30 марта 2011 года N 38-ЗС),

установил:

закон Алтайского края от 13 ноября 1998 года N 59-ЗС "О ветеринарии" (далее по тексту - закон Алтайского края N 59-ЗС), а также законы Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС, от 7 февраля 2011 года N 18-ЗС, от 30 марта 2011 года N 38-ЗС "О внесении изменений в закон Алтайского края "О ветеринарии" приняты постановлениями Алтайского краевого Законодательного Собрания от 4 ноября 1998 года N 362, Алтайского краевого Совета народных депутатов от 9 сентября 2006 года N 413, Алтайского краевого Законодательного Собрания от 2 февраля 2011 года N 38 и от 29 марта 2011 года N 158 соответственно.

Официальное опубликование вышеуказанных законов имело место в газете "Алтайская правда" (NN 269 - 270 от 4 декабря 1998 года; NN 287 - 288 от 14 сентября 2006 года; N 39 от 12 февраля 2011 года; NN 90 - 91 от 6 апреля 2011 года).

Частью 2 статьи 8 закона Алтайского края N 59-ЗС предусмотрено, что приобретение жилых домов (квартир) для руководителей и специалистов государственной ветеринарной службы Алтайского края производится из внебюджетных источников и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частями 1, 3, 4 статьи 15 того же закона (в ред. Закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) к ввозу в край допускаются здоровые животные, продукты и сырье животного происхождения, безопасные в ветеринарно-санитарном отношении, из благополучных по заразным болезням животных регионов России, только с письменного разрешения главного государственного ветеринарного инспектора края.

Продукты и сырье, поступающие из других регионов России, допускаются к реализации только после досмотра и визирования ветеринарного свидетельства государственной ветеринарной службой города, района, края.

Продукты и сырье животного происхождения по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы должны соответствовать установленным требованиям безопасности для здоровья населения, что подтверждается ветеринарным свидетельством, выданным или завизированным государственной ветеринарной службой района, города, края.

Прокурор Алтайского края обратился в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь в обоснование своих требований на следующие доводы и обстоятельства.

Часть 2 статьи 8 закона Алтайского края N 59-ЗС противоречит статье 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", поскольку установление дополнительной меры социальной поддержки для руководителей и специалистов государственной ветеринарной службы Алтайского края в виде приобретения жилых домов (квартир) возможно только за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а не за счет внебюджетных и иных источников, не запрещенных законодательством, как об этом указано в оспариваемой норме права.

Не соответствуют федеральному законодательству также и части 1, 3, 4 статьи 15 того же закона Алтайского края в той мере, в которой они допускают ввоз на территорию края здоровых и безопасных в ветеринарно-санитарном отношении животных, продуктов и сырья животного происхождения из благополучных по заразным болезням животных регионов России в том числе при наличии на ввозимый груз ветеринарных сопроводительных документов только с разрешения главного государственного инспектора края, а также в той мере, в которой разрешается реализация здоровых и безопасных в ветеринарно-санитарном отношении животных, продуктов и сырья животного происхождения из благополучных по заразным болезням животных регионов России после проведения ветеринарной санитарной экспертизы и дополнительного визирования государственной ветеринарной службой района, города, края имеющегося ветеринарного свидетельства.

Из статей 15, 18 Закона Российской Федерации "О ветеринарии", а также Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 года N 706, Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16 ноября 2006 года N 422, следует, что документами, требуемыми для ввоза животных, продуктов и сырья животного происхождения на территорию края из других субъектов Российской Федерации, являются исключительно ветеринарные свидетельства форм NN 1, 2, 3, подтверждающие проведение ветеринарно-санитарной экспертизы ввозимой продукции, ее безопасность и эпизоотическое состояние места вывоза. Регулирование порядка осуществления государственного ветеринарного надзора, утверждение санитарных и ветеринарных норм и правил в отношении продукции животного происхождения, ввозимой на территорию субъекта Российской Федерации, не относится к компетенции органа государственной власти этого субъекта.

Принесенный 19 августа 2010 года прокуратурой Алтайского края протест с требованиями о приведении в соответствие с федеральным законодательством закона Алтайского края N 59-ЗС в оспариваемой части был отклонен Алтайским краевым Законодательным Собранием,

В судебном заседании прокурор С. заявленные требования поддержал, дав пояснения, соответствующие вышеприведенным доводам.

Представитель заинтересованного лица - Алтайского краевого Законодательного Собрания К. в письменных возражениях, а также в судебном заседании возражал против удовлетворения заявления прокурора в полном объеме, полагая, что, закрепляя в части 2 статьи 8 закона Алтайского края N 59-ЗС возможность финансирования покупки жилья для работников ветеринарной службы за счет внебюджетных источников, Алтайское краевое Законодательное Собрание исходило из того, что в соответствии со статьей 5 Закона Российской Федерации "О ветеринарии", частью 2 статьи 5 закона Алтайского края N 59-ЗС указанные граждане являются работниками бюджетных учреждений, подведомственных управлению ветеринарии Алтайского края. Из толкования статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 13 статьи 9.2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" в действующей редакции следует, что бюджетное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от коммерческой деятельности, и приобретенным за счет этих доходов имуществом кроме заключения крупных сделок. Поэтому допускается приобретение бюджетным учреждением жилого помещения для своих работников за счет доходов, полученных от коммерческой деятельности, т.е. из внебюджетных источников. Под иными не запрещенными законодательством источниками приобретения жилых домов (квартир) для работников государственной ветеринарной службы края понимается в том числе бюджет Алтайского края.

Пункт 2.4 Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16 ноября 2006 года N 422, предусматривает случаи обязательного получения разрешения руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии при перевозке грузов между субъектами Российской Федерации, что и было отражено в части 1 статьи 15 закона Алтайского края N 59-ЗС. Оспариваемые прокурором нормы права не основывались на пункте 2.7 Правил, требующем разрешения руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии на выдачу ветеринарных сопроводительных документов при неблагополучии территории Российской Федерации по карантинным болезням животных. В статье 15 закона Алтайского края N 59-ЗС не устанавливается требование о необходимости проведения повторной ветеринарно-санитарной экспертизы привезенного груза. Досмотр продуктов и сырья, поступающих из других регионов России, визирование ветеринарного свидетельства государственной ветеринарной службой города, района, края допускаются в соответствии с приложениями NN 2 и 3 к Правилам организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов. Поэтому части 1, 3, 4 статьи 15 закона Алтайского края N 59-ЗС, несмотря на то, что они относятся к нормам в области осуществления государственного ветеринарного надзора, не противоречат федеральному законодательству, т.к. дублируют положения Правил, приняты в пределах компетенции Алтайского краевого Законодательного Собрания.

Из показаний Ш. - начальника отдела юридической и кадровой работы управления ветеринарии Алтайского края и В. - заместителя начальника управления ветеринарии Алтайского края, допрошенных в судебном заседании в качестве свидетелей по ходатайству представителя Алтайского краевого Законодательного Собрания, следует, что до 2007 года приобретение жилых помещений для работников государственной ветеринарной службы края осуществлялось за счет единого централизованного фонда, средства которого формировались из отчислений от приносящей доход деятельности краевых государственных учреждений. В настоящее время финансирование на эти цели возможно исключительно за счет краевого бюджета. Однако в краевом бюджете приобретение жилья для работников государственной ветеринарной службы края не предусмотрено. Все средства от приносящей доход деятельности подведомственных управлению ветеринарии края учреждений подлежат перечислению в краевой бюджет, после чего они поступают обратно уже как бюджетные в рамках смет расходов.

Положения статьи 15 закона Алтайского края N 59-ЗС позволяют предотвратить ввоз опасной в ветеринарно-санитарном отношении продукции животного происхождения и недоброкачественного сырья на территорию края. Ветеринарные сопроводительные документы оформляются при вывозе груза, а при его поступлении работниками государственной ветеринарной службы края проводятся сличительные мероприятия, в том числе осмотр, проверяется, соответствует ли груз ветеринарным сопроводительным документам. Письменное разрешение главного государственного ветеринарного инспектора края при ввозе груза выдается в виде распоряжения управления ветеринарии Алтайского края. Визирование ветеринарных свидетельств государственной ветеринарной службой края при ввозе продукции и сырья животного происхождения не осуществляется.

Выслушав пояснения прокурора, представителя заинтересованного лица, показания свидетелей, исследовав материалы дела, оценив в совокупности имеющиеся доказательства, суд находит основания для удовлетворения заявления прокурора и признания оспариваемых норм права недействующими.

Согласно части 1 статьи 2 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года N 4979-1 "О ветеринарии" (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В силу части 2 статьи 3 того же закона (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2005 года N 199-ФЗ к полномочиям субъекта Российской Федерации в области ветеринарии относятся: участие в реализации федеральных мероприятий на территории субъекта Российской Федерации; организация проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных и их лечению; защита населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации; регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью; контроль деятельности специалистов в области ветеринарии; решение иных вопросов в области ветеринарии, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

В соответствии со статьей 6 Закона Российской Федерации "О ветеринарии" (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ) специалистам государственной ветеринарной службы Российской Федерации могут устанавливаться меры социальной поддержки в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Положения части 2 статьи 8 закона Алтайского края N 59-ЗС включены в норму о социальной поддержке специалистов государственной ветеринарной службы края, по своему существу они предусматривают предоставление меры социальной поддержки для определенной категории граждан, а именно для руководителей и специалистов государственной ветеринарной службы Алтайского края, в виде приобретения жилых домов (квартир), а также источники финансирования данной меры: внебюджетные источники и иные источники, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

В названной части закон Алтайского края N 59-ЗС противоречит действующему федеральному законодательству, а именно части 3 статьи 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которой органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе останавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Федеральным законодательством (в частности Законом Российской Федерации "О ветеринарии") не предусмотрено предоставление вышеназванной меры социальной поддержки для руководителей и специалистов государственной ветеринарной службы. Поэтому ее установление в законе субъекта Российской Федерации возможно лишь при условии неукоснительного соблюдения положений части 3 статьи 26.3.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Никакие другие источники финансирования (в том числе средства, полученные от приносящей доход деятельности бюджетного учреждения, в случае, если их расходование осуществляется в соответствии с абзацем 2 пункта 3 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 13 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях") помимо средств бюджета Алтайского края не могут быть признаны законными применительно к приобретению жилых домов (квартир) для руководителей и специалистов государственной ветеринарной службы Алтайского края как к дополнительной мере социальной поддержки.

На территории Алтайского края специалисты государственной ветеринарной службы Алтайского края, работающие в краевых государственных учреждениях (организациях), финансируемых из краевого бюджета, и проживающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) Алтайского края, пользуются мерами социальной поддержки в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 1 закона Алтайского края от 31 декабря 2004 года N 77-ЗС "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности". Причем из положений части 3 статьи 3 данного закона следует, что расходы по обеспечению таких мер социальной поддержки являются расходными обязательствами Алтайского края, а их финансирование производится через уполномоченные органы исполнительной власти Алтайского края в сфере ветеринарии.

По своей формулировке содержание части 2 статьи 8 закона Алтайского края N 59-ЗС является неопределенным и вызывает неоднозначное толкование относительно возможных источников финансирования предусмотренной в ней дополнительной меры социальной поддержки.

Часть 1 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) в части слов "только с письменного разрешения главного государственного ветеринарного инспектора края", часть 3 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) и часть 4 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) в части слов "или завизированным" закона Алтайского края N 59-ЗС также противоречат федеральному законодательству.

В указанной части закон Алтайского края N 59-ЗС направлен на регулирование порядка осуществления государственного ветеринарного надзора, т.е. деятельности государственных ветеринарных инспекторов по предупреждению, обнаружению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации о ветеринарии (часть 1 статьи 8 Закона Российской Федерации "О ветеринарии").

Сама по себе статья 15 закона Алтайского края N 59-ЗС (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) направлена на охрану территории края от заноса заразных болезней животных и ввоза продуктов и сырья животного происхождения, опасных по ветеринарно-санитарным показателям, из других областей, краев и республик Российской Федерации.

Оспариваемые прокурором нормы устанавливают дополнительные требования, не предусмотренные федеральным законодательством, относящиеся к перечню и содержанию ветеринарных сопроводительных документов, а также к порядку ввоза, допуска к реализации на территории края продуктов и сырья животного происхождения, поступающих из других регионов России.

Между тем федеральное законодательство не относит регулирование порядка осуществления государственного ветеринарного надзора, равно как и утверждение санитарных и ветеринарных правил и норм в отношении оборота (заготовки, переработки, хранения, перевозки и реализации) продуктов и сырья животного происхождения к компетенции законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Осуществление государственного ветеринарного надзора отнесено статьей 1 Закона Российской Федерации "О ветеринарии" к основным задачам ветеринарии в Российской Федерации.

В силу абзацев первого и второго статьи 2 того же Закона ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Ветеринарное законодательство Российской Федерации регулирует отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных.

Государственный ветеринарный надзор направлен в том числе на разработку ветеринарных правил, других нормативных актов, обязательных для выполнения при ведении животноводства, содержании животных, производстве, хранении, перевозке и реализации продуктов животноводства, и осуществляется должностными лицами, указанными в пункте 3 статьи 5 Закона Российской Федерации "О ветеринарии", а также другими лицами в порядке, определяемом положением о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утверждаемым Правительством Российской Федерации (абзац четвертый части 2, часть 3 статьи 8 Закона Российской Федерации "О ветеринарии").

В силу абзацев третьего и четвертого статьи 1 Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 года N 706 (деле по тексту - Положение) государственный ветеринарный надзор в Российской Федерации представляет собой систему контроля за соблюдением: ветеринарных правил при производстве, переработке, хранении и реализации продуктов животноводства; требований ветеринарных правил, норм и правил ветеринарно-санитарной экспертизы по безопасности в ветеринарном отношении пищевых продуктов и продовольственного сырья животного происхождения, условий их заготовки, подготовки к производству, изготовления, ввоза на территорию Российской Федерации, хранения, транспортировки и поставок.

Приведенные нормы Положения основаны на предусмотренной статьей 15 Закона Российской Федерации "О ветеринарии" обязанности предприятий, учреждений, организаций и граждан, осуществляющих заготовку, переработку, хранение, перевозку и реализацию продуктов животноводства, обеспечивать соответствие продуктов животноводства установленным требованиям безопасности для здоровья населения и их происхождение из благополучной по заразным болезням животных территории.

Порядок оформления по результатам проверок поднадзорных объектов, перечисленных в статье 5 Положения, соответствующих документов (актов, протоколов, постановлений, предписаний) и принятие решений определяются правилами, инструкциями, указаниями и другими нормативными документами, издаваемыми и утверждаемыми в установленном порядке Департаментом ветеринарии Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации на основе действующего законодательства (статья 8 Положения).

Права и обязанности должностных лиц Государственной ветеринарной службы Российской Федерации, осуществляющих государственный ветеринарный надзор, в том числе главных государственных ветеринарных инспекторов субъектов Российской Федерации предусмотрены пунктом 12 Положения.

Полномочия по принятию правил в области ветеринарии отнесены к компетенции Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (подпункт 5.2.9 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства российской Федерации от 12 июня 2008 года N 450).

Вышеперечисленные нормы федерального законодательства не предоставляют законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации право наделять главного государственного ветеринарного инспектора края полномочиями по выдаче письменного разрешения как обязательного документа, в отсутствие которого запрещается ввоз в край здоровых животных, продуктов и сырья животного происхождения, безопасных в ветеринарно-санитарном отношении, из благополучных по заразным болезням животных регионов России; государственную ветеринарную службу города, района, края - полномочиями по досмотру и визированию ветеринарного свидетельства, без которых не допускаются к реализации продукты и сырье, поступающие из других регионов России, а также полномочиями по визированию ветеринарного свидетельства в качестве условия соответствия установленным требованиям безопасности для здоровья населения продуктов и сырья животного происхождения по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы.

Только федеральные органы исполнительной власти, полномочные осуществлять государственный ветеринарный надзор, а также принимать правила в области ветеринарии вправе устанавливать подобные требования в отношении субъектов, являющихся участниками отношений в области оборота продуктов и сырья животного происхождения.

Несостоятельны доводы представителя Алтайского краевого Законодательного Собрания о том, что оспариваемые положения статьи 15 закона Алтайского края N 59-ЗС основаны на пункте 2.4 Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16 ноября 2006 года N 422 (далее по тексту - Правила), а также на приложениях NN 2, 3 к данным Правилам.

Пунктом 2.4 Правил (в ред. Приказа Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 14 августа 2007 года N 393) предусмотрено, что при перевозке грузов между субъектами Российской Федерации в графе "Особые отметки" ветеринарного свидетельства указывают номер и дату разрешения руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии, а также номер ветеринарного сопроводительного документа, в сопровождении которого груз поступил на хранение.

В силу абзаца 3 пункта 2.7 Правил при неблагополучии территории Российской Федерации по карантинным болезням животных ветеринарные сопроводительные документы выдают с разрешения руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии.

Данный порядок, как и Правила в целом, регулирует отношения, связанные с вывозом с территории субъекта Российской Федерации животных, продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок, подлежащих заготовке, перевозке, переработке, хранению и реализации, а также с оформлением ветеринарных сопроводительных документов.

Данный вывод позволяет сделать также и анализ ветеринарных свидетельств форм NN 1, 2, 3, предусмотренных приложениями NN 1, 2, 3 к Правилам. В частности в графе "Особые отметки" указываются номер и дата разрешения руководителя органа исполнительной власти, субъекта Российской Федерации в области ветеринарии, а также номер ветеринарного сопроводительного документа, в сопровождении которого груз поступил на хранение, в отношении той территории, за пределы которой вывозится продукция.

Аналогичная правовая позиция приводится в определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по делу N 51-Г09-13, которым оставлено без изменения решение Алтайского краевого суда от 14 мая 2009 года о признании недействующими отдельных положений Административного регламента по предоставлению управлением ветеринарии Алтайского края государственной услуги по выдаче разрешений на ввоз в Алтайский край и вывоз из Алтайского края животных, продукции, сырья животного происхождения и кормов, утвержденного приказом управления ветеринарии Алтайского края от 16 октября 2008 года N 196-п.

Исчерпывающий перечень ветеринарных сопроводительных документов, их реквизитов, а также препятствий к принятию груза для переработки и реализации установлен пунктами 1.3, 3.5 Правил.

Содержание приложений NN 1, 2, 3 к Правилам не предоставляет права государственной ветеринарной службе города, района, края досматривать продукты и сырье, поступающие из других регионов России, и визировать ветеринарные свидетельства в том значении, которое придается этому праву в частях 3 и 4 статьи 15 закона Алтайского края N 59-ЗС, т.е. в качестве условия для допуска к реализации ввозимых продуктов и сырья, а также подтверждения соответствия установленным требованиям безопасности для здоровья населения ввозимых продуктов и сырья животного происхождения по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы.

Реквизиты ветеринарных свидетельств форм NN 2 и 3 допускают лишь проставление отметок о ветеринарно-санитарном осмотре при погрузке, в пути следования и на месте назначения.

Что касается ветеринарного свидетельства формы N 1 (приложение N 1 к Правилам), то подобные отметки в нем не предусмотрены.

Таким образом требований, которые были бы аналогичны по своему смыслу оспариваемым положениям статьи 15 закона Алтайского края, ни Правила, ни иной федеральный нормативный правовой акт в области ветеринарии не содержат.

При указанных обстоятельствах часть 2 статьи 8, часть 1 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) в части слов "только с письменного разрешения главного государственного ветеринарного инспектора края", часть 3 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) и части 4 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) в части слов "или завизированным" закона Алтайского края от 13 ноября 1998 года N 59-ЗС не могут быть признаны соответствующими нормативным правовым актам, а именно нормам федерального законодательства, имеющим большую юридическую силу.

Согласно части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку препятствий для применения оспариваемых норм и реализации на их основании прав граждан и организаций до обращения прокурора в суд с вышеуказанным заявлением не установлено, данные нормы должны быть признаны недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу.

В соответствии с частью 3 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими или сообщение о таком решении после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был опубликован нормативный правовой акт.

Таким печатным изданием, как было указано выше, является газета "Алтайская правда".

Разрешая вопрос о распределении между сторонами судебных расходов, суд учитывает, что по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, прокурор, обратившийся с заявлением в защиту прав и свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, освобождается от уплаты государственной пошлины (подпункт 9 пункта 1 статьи 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации).

В свою очередь, для органа государственной власти, принявшего оспариваемый нормативный акт, законом подобная льгота не предусмотрена.

В соответствии с частью 1 статьи 103 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 25 ноября 2008 года N 223-ФЗ) издержки, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, и государственная пошлина, от уплаты которых истец был освобожден, взыскиваются с ответчика, не освобожденного от уплаты судебных расходов, пропорционально удовлетворенной части исковых требований. В этом случае взысканные суммы зачисляются в доход бюджета, за счет средств которого они были возмещены, а государственная пошлина - в соответствующий бюджет согласно нормативам отчислений, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации.

Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 333.19 Налогового кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2009 года N 374-ФЗ) при подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц государственная пошлина уплачивается в следующих размерах: для физических лиц - 100 рублей, для организаций - 3000 рублей.

Организационно-правовой статус Алтайского краевого Законодательного Собрания дает основания для взыскания с последнего государственной пошлины в размере 3000 рублей в доход государства.

Руководствуясь статьями 194 - 199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

заявление прокурора Алтайского края удовлетворить.

Признать часть 2 статьи 8, часть 1 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) в части слов "только с письменного разрешения главного государственного ветеринарного инспектора края", часть 3 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) и части 4 статьи 15 (в ред. закона Алтайского края от 5 сентября 2006 года N 76-ЗС) в части слов "или завизированным" закона Алтайского края от 13 ноября 1998 года N 59-ЗС "О ветеринарии" недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу.

Взыскать с Алтайского краевого Законодательного Собрания судебные расходы в виде государственной пошлины в размере 3000 (трех тысяч) рублей в соответствующий бюджет согласно нормативам отчислений, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации.

Сообщение о настоящем решении после вступления его в законную силу подлежит опубликованию в газете "Алтайская правда".

Решение может быть обжаловано в кассационном порядке в течение десяти дней со дня его принятия в окончательной форме путем подачи кассационных жалобы, представления в Верховный Суд Российской Федерации через Алтайский краевой суд.

20. Решение Алтайского краевого суда от 13.12.2010 по делу N 3-97/2010

О признании недействующими пункта 5 статьи 3, абзаца 3 пункта 2 статьи 5 в части слов "и аудиовизуальные", статьи 12, пункта 1 статьи 13 в части слов "и аудиовизуальных", статьи 14 в части слов "а также перечень кино- и аудиовизуальных произведений, для просмотра которых установлены возрастные ограничения Администрацией Алтайского края" Закона Алтайского края от 04.12.1995 N 28-ЗС (ред. от 02.07.2009) "Об охране общественной нравственности".

Определением Верховного Суда РФ от 02.03.2011 N 51-Г11-11 оставлено без изменения.

АЛТАЙСКИЙ КРАЕВОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 13 декабря 2010 г. по делу N 3-97/2010

Алтайский краевой суд в составе:

председательствующего М.В.П.

при секретаре И.О.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Алтайского края в защиту интересов Российской Федерации о признании противоречащим закону и недействующим в части Закона Алтайского края от 4 декабря 1995 N 28-ЗС "Об охране общественной нравственности" (в редакции Закона края от 2 июля 2009 года N 43-ЗС),

установил:

прокурор Алтайского края обратился в Алтайский краевой суд с заявлением о признании противоречащими закону и недействующими пункта 3 статьи 3 в части слов "и другие", пункта 5 статьи 3, абзаца 3 пункта 2 статьи 5 в части слов "и аудиовизуальные", статьи 12, пункта 1 статьи 13 в части слов "и аудиовизуальных", статьи 14 в части слов "а также перечень кино- и аудиовизуальных произведений, для просмотра которых установлены возрастные ограничения Администрацией Алтайского края" Закона Алтайского края от 4 декабря 1995 года N 28-ЗС "Об охране общественной нравственности" (в редакции Закона края от 2 июля 2009 N 43-ЗС) (далее - Закон о нравственности) с момента вступления решения суда в законную силу (в заявлении пункты ошибочно названы частями).

Заявленные требования обоснованы тем, что пункт 3 статьи 3 Закона в части слов "и другие" не отвечает требованиям формальной определенности, содержит категорию оценочного характера, что свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, предусмотренного пп. "в" п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 N 96.

Пункт 5 статьи 3 Закона содержит понятие органов саморегулирования предпринимательской деятельности - это союзы и ассоциации юридических лиц, которые могут объединяться на добровольной основе, в соответствии с федеральным законодательством, в целях самостоятельного регулирования осуществляемой ими предпринимательской деятельности, связанной с реализацией продукции, способной причинить вред общественной нравственности.

Данная норма не в полной мере соответствует части 1 статьи 3 Федерального закона от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях", которой дается более широкое понятие саморегулируемой организации. Поскольку понятие саморегулирования установлено федеральным законом, то субъект не вправе вводить иное понятие этой деятельности.

Часть 2 статьи 12 Закона о нравственности вводит не предусмотренные федеральным законом условия розничной продажи продукции эротического характера, обязательные для исполнения субъектами предпринимательской деятельности. Кроме того, в целом ст. 12 Закона содержит коррупциогенный фактор, поскольку не соответствует критериям формальной определенности, ясности, точности юридических норм, так как не понятно, на какие именно предметы торговли распространяются регламентированные данной нормой ограничения.

Абзац 3 пункта 2 статьи 5 и пункт 1 статьи 13 Закона о нравственности предусматривают обязательное получение прокатного удостоверения для публичной демонстрации не только кино, но и иных аудиовизуальных произведений, в то время как федеральным законодательством предусмотрено их получение только для кино- и видеофильмов.

Статьей 14 Закона о нравственности к полномочиям Администрации Алтайского края отнесено установление возрастных ограничений для просмотра кино- и аудиовизуальных произведений, в то время как органам исполнительной власти субъектов действующим федеральным законодательством предоставлено право лишь уточнять рекомендации по возрастному ограничению зрительской аудитории, определенные в прокатном удостоверении, и только в отношении таких видов аудиовизуальных произведений как кино- и видеофильмы.

В судебном заседании прокурор прокуратуры Алтайского края Р.И.Н. поддержала заявленные требования по тем же основаниям.

Представитель Алтайского краевого Законодательного Собрания (органа, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт) К.И.Н. в судебном заседании возражала против удовлетворения заявленных требований, полагая, что оспариваемые нормы не противоречат федеральному законодательству. Закон о нравственности, а также Законы Алтайского края, которыми в данный Закон вносились изменения и дополнения, приняты с соблюдением установленной законом процедуры и в пределах полномочий субъекта Российской Федерации по регулированию отношений в сфере общественной нравственности.

Выслушав пояснения прокурора, представителя заинтересованного лица, исследовав материалы дела и оценив представленные доказательства, суд находит, что заявленные требования подлежат удовлетворению в части.

Алтайским краевым Законодательным Собранием принят Закон Алтайского края от 4 декабря 1995 года N 28-ЗС "Об охране общественной нравственности", зарегистрированный в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и опубликованный в газете "Алтайская правда" N 217-218 за 20.12.1995 года.

Названный Закон действует в настоящее время в редакции Законов Алтайского края от 6 апреля 2001 года N 17-ЗС, от 25 декабря 2001 года N 103-ЗС, от 10 июля 2002 года N 46-ЗС, от 7 марта 2006 года N 8-ЗС, от 20 июля 2009 года N 43-ЗС, которые зарегистрированы в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и официально опубликованы для всеобщего сведения в газете "Алтайская правда" (соответственно) N 97 от 14.04.2001 года, N 334 от 26.12.2001 года, N 193-196 от 26.07.2002 года, N 68 от 16.03.2006 года, N 219 от 18.07.2009 года.

Согласно статье 1 Закона о нравственности он принят в целях регулирования правоотношений в области защиты прав и свобод жителей Алтайского края в сфере общественной нравственности, предотвращения и пресечения правонарушений, совершаемых в этой сфере и преследующих извлечение коммерческой выгоды, упорядочения условий публичной демонстрации кино- и аудиовизуальных произведений, изготовления, рекламирования и продажи продукции эротического содержания, создающей угрозу моральному и физическому развитию несовершеннолетних.

В соответствии с пунктами "б", "е", "ж" части 1 статьи 72, частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: защита прав и свобод человека и гражданина, общие вопросы воспитания, защита семьи, материнства, отцовства и детства; 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.

Согласно подпункту "б" пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Алтайское краевое Законодательное Собрание полномочно было принять оспариваемый прокурором Закон о нравственности.

Как указано прокурором, пункт 3 статьи 3 Закона о нравственности содержит понятие продукции эротического характера, определяя его как различные изделия (кино- и аудиовизуальные произведения, печатные периодические издания, книги, плакаты, открытки, рисунки, рукописи, слайды, фотографии, предметы сексуальной стимуляции и другие), которые в целом или систематически возбуждают интерес к сексу.

По мнению прокурора, данная норма в части слов "и другие" не отвечает требованиям формальной определенности, ясности, точности юридических норм, допускает возможность отнесения к продукции эротического характера иных, не включенных в перечень изделий. Указанное свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора.

Суд полагает, что доводы прокурора не могут быть приняты во внимание, а заявленные требования в данной части не подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Одним из принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является обоснованность, объективность и проверяемость результатов такой экспертизы (пункт 3 статьи 2 указанного Федерального закона).

Как видно, оспариваемая норма Закона о нравственности, раскрывая понятие продукции эротического характера указывает, что таковой являются различные изделия, которые в целом или систематически возбуждают интерес к сексу, при этом называет, какие это могут быть изделия: кино- и аудиовизуальные произведения, печатные периодические издания, книги, плакаты, открытки, рисунки, рукописи, слайды, фотографии, предметы сексуальной стимуляции и другие.

Суд находит обоснованными доводы представителя заинтересованного лица о том, что закрепить в Законе о нравственности исчерпывающий перечень таких изделий, учитывая современное развитие сексиндустрии, не представляется возможным.

В то же время указание в законе на другие изделия не влечет за собой неопределенности содержания данной нормы, а правоприменителю не предоставляет необоснованно широкие пределы усмотрения, не создает условия для проявления коррупции, так как в данной статье четко сформулировано, что к числу других изделий могут быть отнесены только те изделия, которые в целом или систематически возбуждают интерес к сексу. В случае возникновения сомнений относительно направленности содержания и возможности отнесения к продукции эротического характера как поименованных в перечне изделий, так и тех, которые не вошли в перечень и относятся к числу других, такие сомнения подлежат разрешению специалистами соответствующей области знаний.

Оспариваемая норма пункта 5 статьи 3 Закона о нравственности содержит понятие органов саморегулирования предпринимательской деятельности, указывая, что это союзы и ассоциации юридических лиц, которые могут объединяться на добровольной основе, в соответствии с федеральным законодательством, в целях самостоятельного регулирования осуществляемой ими предпринимательской деятельности, связанной с реализацией продукции, способной причинить вред общественной нравственности.

Не соглашаясь с доводами прокурора о противоречии данной нормы части 1 статьи 3 Федерального закона от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях", где дается более широкое понятие саморегулируемой организации, представитель заинтересованного лица ссылается на то, что понятие органов саморегулирования предпринимательской деятельности согласуется с положениями статьи 11 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", согласно которой коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов.

Между тем, вопросы, регламентированные оспариваемой нормой, относятся к сфере гражданского законодательства, которое согласно пункту "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации.

Так, согласно части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации вопросы, связанные с правовым положением участников гражданского оборота, относятся к сфере гражданского законодательства. Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица (абзац 2 части 1 Кодекса).

Гражданский кодекс Российской Федерации рассматривает ассоциации и союзы как объединения юридических лиц, определяет цель создания таких объединений: координация предпринимательской деятельности коммерческих организаций, представление и защита общих имущественных интересов (статьи 121).

В то же время оспариваемая норма рассматривает ассоциации и союзы не как объединения юридических лиц, а как органы саморегулирования предпринимательской деятельности и определяет иначе цель их создания - самостоятельное регулирование предпринимательской деятельности.

В связи с этим, суд полагает, что оспариваемая норма принята законодателем субъекта с превышением компетенции, а также содержит положения, противоречащие федеральному законодательству, а потому требования прокурора о признании ее недействующей подлежат удовлетворению.

Пункт 2 статьи 5 Закона о нравственности предусматривает право граждан Российской Федерации, иностранцев и лиц без гражданства требовать от администрации организации предъявления прокатного удостоверения, подтверждающего наличие или отсутствие возрастных ограничений для зрителей (прокатную категорию) на публично демонстрируемые кино- и аудиовизуальные произведения.

Согласно пункту 1 статьи 13 этого же Закона публичная демонстрация кино- и аудиовизуальных произведений осуществляется при наличии прокатного удостоверения в соответствии с требованиями федерального законодательства и настоящего Закона.

Как полагает прокурор, требование о наличии прокатного удостоверения для публичной демонстрации не только на кино- и видеофильмы, но и на иные аудиовизуальные произведения, противоречит положениям федерального законодательства, которыми предусмотрено получение прокатного удостоверения только на кино- и видеофильмы.

Разрешая требования прокурора в данной части, суд исходит из того, что категория "аудиовизуальные произведения" является более широким понятием, чем категория кино- и видеофильмы.

Данный вывод вытекает из положений части 1 статьи 1263 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой понятие "аудиовизуальные произведения" включает в себя кинематографические произведения, а также все произведения, выраженные средствами, аналогичными кинематографическим (теле- и видеофильмы и другие подобные произведения), независимо от способа их первоначальной или последующей фиксации.

Пунктом 1 Постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1993 года N 396 "О регистрации кино- и видеофильмов и регулировании их публичной демонстрации" (в ред. Постановлений Правительства РФ от 17.11.2000 N 859, от 26.01.2007 N 50) (далее - Постановление N 396) предусмотрено ввести регистрацию художественных, документальных, научно-популярных, учебных, мультипликационных кино- и видеофильмов, предназначенных для публичной коммерческой и некоммерческой демонстрации на киноустановках, в киновидеотеатрах, видеосалонах и других залах независимо от форм собственности, для тиражирования в целях продажи, сдачи в прокат и аренду, распространения через видеотеки и прокатные пункты, а также трансляции по кабельному телевидению.

Данным Постановлением утверждены Положение о регистрации кино- и видеофильмов и Правила оформления и выдачи прокатных удостоверений на кино - и видеофильмы, где содержатся требования о регистрации и установлен порядок получения прокатного удостоверения только на кино- и видеофильмы.

Кроме того, из пунктов 5 и 6 Правил по киновидеообслуживанию населения (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 года N 1264 (в ред. Постановления Правительства от 14 декабря 2006 года N 767) следует, что установлен запрет на публичную демонстрацию без прокатного удостоверения только киновидеофильмов (п. 5), а также обязанность кинозрелищного предприятия предъявлять по требованию зрителя прокатное удостоверение на киновидеофильм (п. 6).

Положение о лицензировании деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование указанных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора), утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2006 года (в ред. Постановления от 24 сентября 2010 года N 749) в числе лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемой деятельности предусматривает наличие у лицензиата прокатных удостоверений на кино- и видеофильмы, которые подлежат регистрации.

Федеральный закон от 22 августа 1996 года N 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" возлагает на федеральный орган исполнительной власти в области кинематографии ведение Государственного регистра фильмов и выдачу прокатных удостоверений на них в целях регулирования проката фильмов и показа фильмов на территории Российской Федерации, защиты обладателей прав на фильм, определения возрастной категории зрительской аудитории в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Иного порядка, кроме содержащегося в Правилах оформления и выдачи прокатных удостоверений на кино - и видеофильмы, утвержденных Постановлением N 396, не имеется.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что действующее федеральное законодательство предусматривает выдачу прокатных удостоверений на фильмы двух категорий: кино- и видеофильмы.

Поскольку вопрос о выдаче прокатных удостоверений урегулирован на федеральном уровне и их выдача осуществляется федеральным органом исполнительной власти, то включенные в Закон о нравственности положения о праве граждан требовать предъявления прокатного удостоверения на аудиовизуальные произведения (абзац 3 пункта 2 статьи 5) и о публичной демонстрации аудиовизуальных произведений только при наличии прокатного удостоверения (пункт 1 статьи 13), при том, что понятие "аудиовизуальные произведения" шире понятия "видеофильмы", противоречат вышеприведенным нормам федерального законодательства.

В связи с этим суд полагает, что требования прокурора в данной части также подлежат удовлетворению.

Доводы представителя заинтересованного лица относительно того, что согласно федеральному законодательству все аудиовизуальные произведения, демонстрация которых происходит публично, должны быть зарегистрированы и иметь прокатное удостоверение, основаны на неправильном толковании закона.

Действительно, абзац 3 пункта 1 Постановления N 396 содержит исключение по регистрации и выдаче прокатных удостоверений в отношении кино- и видеофильмов, созданных для демонстрации по эфирному телевидению, однако это не свидетельствует об обоснованности позиции заинтересованного лица.

Что касается ссылки на Приказ Федерального агентства по культуре и кинематографии от 15 марта 2005 г. N 112 "Об утверждении руководства по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, Положения и состава Экспертного совета по возрастной классификации аудиовизуальных произведений", то он принят в целях упорядочения публичной демонстрации и распространения аудиовизуальных произведений на любых видах носителей в соответствии с Положением о регистрации кино- и видеофильмов, утвержденным Постановлением N 396. Данное Положение предусматривает конкретный перечень объектов, подлежащих регистрации - кино- и видеофильмы.

Кроме того, Приказ предусматривает внесение сведений о возрастной классификации аудиовизуальных произведений после их присвоения фильму или программе в прокатные удостоверения, выдаваемые в установленном порядке Федеральным агентством по культуре и кинематографии.

Бланк прокатного удостоверения, утвержденного Приказом Роскультуры от 26.07.2004 N 22 "О бланке прокатного удостоверения", содержит указание на государственный регистр кино- и видеофильмов.

Возражение заинтересованного лица относительно того, что из формулировки абзаца 3 пункта 2 статьи 5 Закона не возникает установление обязанности субъектов предпринимательской деятельности получать прокатные удостоверения на любые аудиовизуальные произведения, она предусматривает лишь право гражданина получить информацию о наличии прокатного удостоверения, не состоятельно. В силу этой нормы гражданин вправе требовать от администрации организаций предъявления прокатного удостоверения, а не информации об его наличии и его предъявления, в случае, когда оно было выдано.

Статьей 12 Закона о нравственности установлено, что торговля предметами сексуальной стимуляции осуществляется только в специально предназначенных для этого помещениях, расположение которых определяется соответствующими органами местного самоуправления (п. 1), порядок продажи предметов сексуальной стимуляции должен соответствовать условиям, указанным в статье 11 настоящего Закона (п. 2).

Статья 11 Закона о нравственности определяет следующие условия продажи печатной, аудио- и видеопродукции эротического характера: только в запечатанных прозрачных упаковках и в специально предназначенных для этого помещениях, расположение которых определяется соответствующими органами местного самоуправления.

Прокурор указывает на противоречие положений статьи 12 Закона о нравственности Федеральному закону от 28 декабря 2009 года N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (части 2 статьи 8), наличие в ней коррупциогенного фактора: не соответствие критериям формальной определенности, ясности, точности юридических норм термина "предметы сексуальной стимуляции".

Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности определено вышеуказанным Федеральным законом N 381-ФЗ.

Так, в области государственного регулирования торговой деятельности органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом разработки и принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта (п. 2 ч. 1 ст. 6).

К полномочиям органов местного самоуправления в силу ч. 2 ст. 6 Федерального закона N 381-ФЗ отнесено создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

Данные полномочия отнесены к вопросам местного значения и Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В силу части 2 статьи 8 Федерального закона N 381-ФЗ ограничение права хозяйствующих субъектов самостоятельно определять вид торговли, форму торговли, способ торговли, порядок и условия осуществления торговой деятельности допускается в случаях, установленных данным Федеральным законом и другими федеральными законами.

Статьей 14 Федерального закона от 24.07.1998 N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" предусмотрено принятие органами государственной власти мер по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, от распространения продукции, пропагандирующей порнографию (часть 1).

Также предусмотрено, что федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются нормативы распространения печатной продукции, аудио- и видеопродукции, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования в соответствии с пунктом 1 данной нормы до достижения им возраста 18 лет (в ред. Федерального закона от 03.06.2009 N 118-ФЗ) (часть 2).

Таким образом, как вышеназванный Федеральный закон, так и Федеральный закон "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" предусматривают возможность установления ограничений в сфере торговой деятельности исключительно федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации и не содержат положений, предусматривающих полномочия органов местного самоуправления по ограничению торговой деятельности.

На основании изложенного суд приходит к выводу об обоснованности доводов прокурора о противоречии статьи 12 Закона о нравственности Федеральному закону N 381-ФЗ.

Доводы заинтересованного лица о возможности введения нормативов распространения продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования до 14 лет согласно статье 14 Федерального закона "Об основанных гарантиях прав ребенка" не принимаются во внимание, поскольку приведенной нормой не предусмотрено установление нормативов органами местного самоуправления.

Ссылка на позицию Верховного Суда Российской Федерации по конкретному делу несостоятельна, поскольку в приведенном случае предметом рассмотрения являлся нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, которым непосредственно введены нормативы распространения продукции, не рекомендуемой ребенку до 18 лет.

Указание представителя заинтересованного лица на порядок введения ограничений по распространению эротических изданий, установленный Законом Российской Федерации "О средствах массовой информации", не опровергает сделанные судом выводы, поскольку оспариваемая норма регламентирует иные правоотношения.

Статьей 14 Закона о нравственности предусмотрено, что перечень кино- и аудиовизуальных произведений, для просмотра которых установлены возрастные ограничения Администрацией Алтайского края, хранится в органах местного самоуправления и предъявляется для ознакомления любому гражданину.

Как указывает прокурор, данная норма относит к полномочиям Администрации Алтайского края установление возрастных ограничений для просмотра кино- и аудиовизуальных произведений, что противоречит пункту 3 Положения о регистрации кино- и видеофильмов, утвержденного Постановлением N 396.

Суд находит доводы прокурора обоснованными.

Пунктом 4 Постановления N 396 установлено, что в соответствии с Федеративным договором, относящим общие вопросы воспитания, образования, науки и культуры к сфере совместного ведения, органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, исходя из традиций, обычаев и национального состава регионов, могут уточнять установленные в прокатном удостоверении возрастные ограничения зрительской аудитории и определять порядок публичной демонстрации кино- и видеофильмов на территории региона.

По смыслу Приказа N 112 и приложений к нему возрастная классификация осуществляется Федеральным агентством по культуре и кинематографии, при котором в целях определения возрастных категорий зрительской аудитории образован Экспертный совет по возрастной классификации аудиовизуальных произведений.

Поскольку нормативными правовыми актами, принятыми на федеральном уровне, полномочия по установлению возрастных категорий зрительской аудитории аудиовизуальных произведений предоставлены федеральному органу исполнительной власти, а к полномочиям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации отнесены полномочия по уточнению установленных в прокатном удостоверении возрастных ограничений, то положения ст. 14 Закона о нравственности, по смыслу которой возрастные ограничения могут устанавливаться Администрацией Алтайского края, противоречит федеральному законодательству.

Доводы представителя заинтересованного лица о том, что уточнение рекомендаций есть не что иное, как установление иных возрастных ограничений для просмотра кино- и видеофильмов, чем те, которые установлены в прокатном удостоверении, не опровергают выводы суда, основанные на буквальном толковании оспариваемой нормы.

В соответствии со статьей 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления (часть 1); установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

В связи изложенным требования прокурора подлежат удовлетворению в части (за исключением требований о признании противоречащими закону пункта 3 статьи 3 в части слов "и другие"). Суд полагает необходимым признать пункт 5 статьи 3, абзац 3 пункта 2 статьи 5 в части слов "и аудиовизуальные", статью 12, пункт 1 статьи 13 в части слов "и аудиовизуальных"; статью 14 в части слов "а также перечень кино- и аудиовизуальных произведений, для просмотра которых установлены возрастные ограничения Администрацией Алтайского края" недействующими с момента вступления решения суда в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 194 - 199, 253 ГПК РФ, суд

решил:

заявление прокурора Алтайского края удовлетворить частично.

Признать пункт 5 статьи 3, абзац 3 пункта 2 статьи 5 в части слов "и аудиовизуальные", статью 12, пункт 1 статьи 13 в части слов "и аудиовизуальных"; статью 14 в части слов "а также перечень кино- и аудиовизуальных произведений, для просмотра которых установлены возрастные ограничения Администрацией Алтайского края" Закона Алтайского края от 4 декабря 1995 года N 28-ЗС "Об охране общественной нравственности" (в редакции Законов Алтайского края от 06.04.2001 N 17-ЗС, от 25.12.2001 N 103-ЗС, от 10.07.2002 N 46-ЗС, от 07.03.2006 N 8-ЗС, от 02.07.2009 N 43-ЗС) недействующими с момента вступления решения суда в законную силу.

В удовлетворении требований в остальной части отказать.

После вступления решения суда в законную силу опубликовать сообщение о нем в газете "Алтайская правда".

На решение может быть подана кассационная жалоба или принесено кассационное представление в Верховный Суд Российской Федерации в течение десяти дней со дня принятия решения судом в окончательной форме через Алтайский краевой суд.