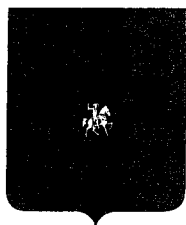


КОПИЯ



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 3-АПГ13-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 октября 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Хаменкова В.Б.

при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело апелляционным жалобам Главы Республики Коми и Государственного Совета Республики Коми на решение Верховного Суда Республики Коми от 12 июля 2013 года, которым удовлетворено заявление и.о. прокурора Республики Коми о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Коми от 30 декабря 2003 года № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Государственного Совета Республики Коми Прокопьевой Т.И., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

18 декабря 2003 года Государственным Советом Республики Коми принят и 30 декабря 2003 года Главой Республики Коми подписан Закон

Республики Коми № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми» (далее – Закон Республики Коми), первоначальный текст которого опубликован в изданиях «Республика» 13 января 2004 года № 9 и «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» 21 мая 2004 года № 5.

Частью 1 статьи 4 данного Закона (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела в суде) предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного правовыми актами органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления порядка организации и (или) проведения массовых публичных мероприятий на улицах, площадях, стадионах, открытых концертных площадках, в парках и скверах, в иных общественных местах (за исключением собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирования).

Частью 4 этой же статьи установлена административная ответственность за действия, указанные в частях 1 – 3.1 данной статьи, совершенные повторно в течение года со дня окончания исполнения наложенного за их совершение административного наказания.

Часть 5 статьи 8(1) Закона Республики Коми предусматривает административную ответственность за нарушение установленных дополнительных требований пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима на территории Республики Коми, если это правонарушение не подпадает под административные правонарушения, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статьей 15(1) этого же Закона органы исполнительной власти Республики Коми, осуществляющие региональный государственный экологический надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных, в том числе, частью 5 статьи 8(1) Закона.

Статья 16 определяет круг должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных, в том числе, частью 5 статьи 8(1) Закона. В соответствии с пунктами 10 и 14 части 1 статьи 16 Закона такими полномочиями обладают должностные лица органов внутренних дел, а также должностные лица органов исполнительной власти Республики Коми, уполномоченные на осуществление регионального государственного экологического надзора.

Прокурор Республики Коми обратился в суд с заявлением, в котором просил признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления решения суда в законную силу вышеприведенные положения Закона Республики Коми.

В обоснование заявленных требований прокурор ссылаясь на превышение полномочий субъекта Российской Федерации, так как административная ответственность за данные правонарушения установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решением Верховного Суда Республики Коми от 12 июля 2013 года заявление прокурора удовлетворено.

В апелляционных жалобах Главы Республики Коми и Государственного Совета Республики Коми ставится вопрос об отмене решения суда в связи с нарушением норм материального и процессуального права и принятии по делу нового решения.

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

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное, административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Пунктами 3 и 4 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации отнесено установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Согласно пунктам 1 и 2 части 1 статьи 1.3.1 приведенного Кодекса к ведению субъектов Российской Федерации относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, разграничение компетенции Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в вопросах установления административной ответственности должно исключать возможность привлечения лица к административной ответственности за совершение одного и то же правонарушения по федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации.

Статьей 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за

нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Административная ответственность за организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, установлена статьей 20.2.2 данного Кодекса.

Вместе с тем частью 1 статьи 4 оспариваемого Закона предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного правовыми актами органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления порядка организации и (или) проведения массовых публичных мероприятий на улицах, площадях, стадионах, открытых концертных площадках, в парках и скверах, в иных общественных местах (за исключением собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирования).

Удовлетворяя требования прокурора, заявленные в отношении частей 1 и 4 статьи 4 Закона, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что оспариваемые нормы не содержат указания на нарушение каких-либо конкретных требований, установленных нормативными правовыми актами органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления. Отсутствие такого указания не позволяет отграничить состав правонарушения, предусмотренного Законом Республики Коми, от составов правонарушений, содержащихся в статьях 20.2 и 20.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и, следовательно, не исключает двойной ответственности за одно и то же правонарушение.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка организации либо проведения публичных мероприятий, определяемых в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (статья 20.2 КоАП РФ), а также за организацию и участие в массовых мероприятиях, не подпадающих под правовую категорию «публичные мероприятия», при наступлении общественно-опасных последствий (статья 20.2.2 КоАП РФ).

Поскольку субъект Российской Федерации обладает ограниченными полномочиями по правовому регулированию в этой сфере, административная ответственность может быть им установлена лишь в той части, в какой спорные правоотношения урегулированы специальными нормами регионального законодательства или муниципальными правовыми актами. При этом правовая норма, предусматривающая такую ответственность, должна содержать конкретные действия (бездействие), не подпадающие под состав административных правонарушений, установленных статьями 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ.

Поскольку частью 1 статьи 4 Закона такие действия не определены, у

суда первой инстанции имелись все основания для признания данной нормы, а также указания на нее в части 4 этой же статьи недействующей по мотиву правовой неопределённости и двусмысленности её толкования.

Законом Республики Коми от 7 октября 2013 года № 93-РЗ в оспариваемый Закон внесены изменения: часть 1 статьи 4 исключена, из части 4 статьи 4 исключено указание на часть 1 этой же статьи.

Частью 1 статьи 20.4 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности за исключением случаев, предусмотренных статьями 8.32, 11.16 и частями 3 - 8 статьи 20.4 данного Кодекса.

Часть 2 этой же статьи устанавливает ответственность за те же действия, совершенные в условиях особого противопожарного режима.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 1994г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» под требованиями пожарной безопасности понимаются специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством Российской Федерации, нормативными документами или уполномоченным государственным органом.

Этой же статьей дано понятие особого противопожарного режима как дополнительных требований пожарной безопасности, устанавливаемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в случае повышения пожарной опасности на соответствующих территориях.

Согласно статье 2 Федерального закона «О пожарной безопасности» законодательство Российской Федерации о пожарной безопасности основывается на Конституции Российской Федерации и включает в себя Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы пожарной безопасности.

В силу статьи 30 этого же Федерального закона особый противопожарный режим может устанавливаться на соответствующих территориях в случае повышения пожарной опасности решением органов государственной власти или органов местного самоуправления на соответствующих территориях.

На период действия особого противопожарного режима на соответствующих территориях нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе предусматривающие привлечение населения для локализации пожаров вне границ населенных пунктов, запрет на посещение гражданами лесов, принятие дополнительных мер,

препятствующих распространению лесных и иных пожаров вне границ населенных пунктов на земли населенных пунктов (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и подобные меры).

Таким образом, требования и дополнительные требования пожарной безопасности могут устанавливаться как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях правового регулирования.

Вместе с тем диспозиции частей 1 и 2 статьи 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не содержат изъятий в отношении требований и дополнительных требований, установленных законодательством субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Следовательно, административная ответственность за нарушение дополнительных требований пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима, независимо от того, на каком уровне правового регулирования установлены данные требования, предусмотрена частью 2 статьи 20.4 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах судом правомерно удовлетворены требования о признании недействующими норм регионального законодательства, которыми установлена административная ответственность за аналогичное правонарушение и определены органы, уполномоченные на составление протокола об административном правонарушении и рассмотрение дела об административном правонарушении.

Доводы апелляционной жалобы о том, что оспариваемые нормы приняты в пределах компетенции субъекта Российской Федерации, не могут быть приняты во внимание по вышеприведенным мотивам.

Ссылка в жалобах на то, что, поскольку дополнительные требования пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима могут устанавливаться органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, административная ответственность в силу статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях может быть предусмотрена законом субъекта Российской Федерации, основана на неверном толковании норм материального права.

Как указывалось выше, ответственность за нарушения требований пожарной безопасности, совершенные в условиях особого противопожарного режима, вне зависимости от того, какими органами эти требования дополнены, предусмотрена частью 2 статьи 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Иных доводов, по которым решение суда могло бы быть отменено, апелляционные жалобы не содержат.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Коми от 12 июля 2013 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Главы Республики Коми и Государственного Совета Республики Коми - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи