

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

г.Ярославль

27 апреля 2017 года

Ярославский областной суд в составе:
председательствующего судьи Нуждина С.В.,
при секретаре Ошариной Е.Н.,
с участием прокурора Бекеневой Е.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Соловьева Александра Анатольевича к Ярославской областной Думе, Губернатору Ярославской области об оспаривании в части Закона Ярославской области от 03 декабря 2007 года №100-з «Об административных правонарушениях»,

установил:

20 ноября 2007 года Государственной Думой Ярославской области принят Закон Ярославской области «Об административных правонарушениях», которым установлены: административная ответственность по вопросам, не имеющим федерального значения и не урегулированным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами Ярославской области и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Ярославской области, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области; подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом; полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом. Данный закон подписан Губернатором Ярославской области 03 декабря 2007 года и опубликован в газете "Губернские вести" N 98 от 08 декабря 2007 года.

Законом Ярославской области от 05 июля 2013 года №44-з внесены изменения в Закон Ярославской области «Об административных правонарушениях», которым он дополнен статьей 25<3>, предусматривающей административную ответственность за размещение автотранспортных средств на детских и спортивных площадках, газонах на территории населенных пунктов в нарушение требований, установленных нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований Ярославской области. Данный закон подписан Губернатором Ярославской области и опубликован в газете "Документ-Регион" N 54 от 12 июля 2013 года.

Соловьев А.А. обратился в Ярославский областной суд с административным иском о признании вышеприведенной нормы недействующей, ссылаясь на то, что она принята с превышением полномочий субъекта Российской Федерации, не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, а также нарушает его права и законные интересы как водителя автотранспортного средства.

В судебное заседание административный истец Соловьев А.А. не явился, но представил письменное ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие.

В силу части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации неявка административного истца не является препятствием для рассмотрения поданного им административного иска.

Представитель Губернатора Ярославской области Вошатко А.В. и представитель Ярославской областной Думы Вахрамеева Е.А., действующие на основании доверенностей, в судебном заседании возражали против заявленных требований, сославшись на то, что оспариваемые заявителем положения Закона Ярославской области «Об административных правонарушениях» приняты по предметам ведения субъекта Российской Федерации и в пределах предоставленных органам государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий. Процедура принятия оспариваемого нормативного акта не нарушена, принятый Закон Ярославской области не противоречит федеральному законодательству и актам, имеющим большую юридическую силу.

Суд, изучив материалы дела, заслушав участников процесса, а также заключение прокурора, полагавшего удовлетворить требования административного истца, находит административный иск подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно пункту "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

Аналогичные положения содержатся также и в подпункте 39 пункта 2 статьи 26.3 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 подпункту 7 пункта 2 статьи 26.3 указанного Закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» благоустройство территории поселения (городского округа) - комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Согласно пункту 25 части 1 статьи 16 указанного Закона, к вопросам местного значения городского округа относятся: утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа.

На территории Ярославля действуют Правила благоустройства территории города Ярославля, утвержденные решением муниципалитета г. Ярославля от 30.01.2004 № 306.

Пунктом 2.1.1 данных Правил запрещено на территории города размещать автотранспортные средства и иные механизмы, кроме спецтехники, осуществляющей обслуживание территорий, на участках, предназначенных для озеленения придомовых территорий многоквартирных

домов или административных зданий, на участках с зелеными насаждениями, в том числе на газонах, цветниках, озелененных площадках придомовых территорий многоквартирных домов или административных зданий, а также на детских, спортивных площадках, площадках для отдыха взрослых, хозяйственных площадках, в местах установки (размещения) контейнеров, контейнерных площадок и других не предназначенных для этих целей местах.

Транспортное средство является источником повышенной опасности, вопросы управления, технической эксплуатации и другие вопросы, связанные с его использованием, урегулированы на федеральном уровне.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" формирование и проведение на территории Российской Федерации единой государственной политики в области обеспечения дорожного движения, установление правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения, установление единой системы правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения находятся в ведении Российской Федерации.

Пунктом 4 статьи 22 указанного Федерального закона предусмотрено, что единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года N 1090 утверждены Правила дорожного движения, устанавливающие единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации.

Порядок размещения транспортных средств (остановки и стоянки) регламентирован разделами 12 и 17 Правил дорожного движения, ответственность за их нарушения установлена статьей 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Анализируя приведенные положения правовых норм, суд приходит к выводу, что общественные отношения, связанные с размещением транспортных средств, урегулированы на федеральном уровне федеральным законодательством в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Кроме того, запрет на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов, других видов транспорта на озелененных территориях, газонах, участках с зелеными насаждениями, предусмотрен Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. N 170, Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденными Приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 № 153 (пункт 6.3), Правилами и нормами технической

эксплуатации жилищного фонда, утвержденными постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 № 170 (пункт 3.9.2), Санитарными правилами содержания территорий населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88).

В соответствии с названным федеральным законодательством охрана окружающей среды представляет собой деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

При этом ответственность за несоблюдение установленных федеральным законодательством правил, стандартов, требований, а также за действия, влекущие уничтожение либо повреждение объектов зеленого фонда, наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации. Полномочия субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления предусмотрены статьей 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В силу пункта 3 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, может быть установлена лишь федеральным законом. Федеральный законодатель, раскрывая в части 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях понятие административного правонарушения, использовал три юридических признака: противоправность, виновность, совершение действий (бездействия), предусмотренных нормами Особенной части названного Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Приведенные выше нормы Конституции Российской Федерации, в их совокупности, свидетельствуют о том, что законодатель субъекта Российской Федерации, не вправе устанавливать административную ответственность по предметам ведения Российской Федерации или предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, при урегулированности на федеральном уровне таких правоотношений. В противном случае будет нарушен гарантированный Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 19) принцип равенства всех перед законом, означающий, что любое административное правонарушение должно быть четко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия).

Иное приведет к различной мере ответственности при совершении одних и тех же деяний на различных административных территориях Российской Федерации.

При указанных обстоятельствах оспариваемый нормативный правовой акт регионального уровня, предусматривающий административную ответственность за нарушения Правил благоустройства территории города Ярославля, дублирует ответственность за нарушения Правил дорожного движения, установленную нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, что недопустимо в силу приведенных выше правовых норм.

Материалами дела подтверждено, что Соловьев А.А. был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 25<3> Закона Ярославской области от 03 декабря 2007 года №100-з «Об административных правонарушениях», что подтверждено решением судья Ярославского областного суда от 31 марта 2017 года.

Таким образом, нарушение запрета в отношении автотранспорта, установленного пунктом 2.1.1. Правил благоустройства территории города Ярославля, позволяет привлекать к административной ответственности субъектов административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 25<3> Закона Ярославской области от 03 декабря 2007 года №100-з «Об административных правонарушениях», тогда как административная ответственность за нарушение правил остановки и стоянки автотранспортных средств предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Проанализировав оспариваемую норму, суд приходит к выводу, что она фактически является воспроизведением экологических, санитарно-эпидемиологических и иных требований, предусмотренных федеральным законодательством.

Федеральное законодательство не исключает возможности воспроизведения в законах субъектов Российской Федерации и актах местного самоуправления положений федерального законодательства, как не исключает и возможности наличия в региональных законах ссылок (отсылок) на положения федеральных нормативных правовых актов. При этом, установление административной ответственности, отличной, чем предусмотрено федеральным законодательством, не допускается.

По изложенным мотивам статью 25<3> Закона Ярославской области от 03 декабря 2007 года №100-з «Об административных правонарушениях» нельзя признать законной.

Доводы, административных ответчиков, судом признаются несостоятельными, основанными на ошибочном толковании норм действующего законодательства по мотивам, изложенным в настоящем решении.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, оспариваемый акт или его часть признаются недействующими (п.18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части").

При определении момента, с какого оспариваемые нормы должны быть признаны недействующими, суд принимает во внимание правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную в Постановлении от 27 января 2004 года №1-П, и считает необходимым признать нормативный правовой акт недействующим в части со дня вступления решения суда в законную силу.

На основании пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, решение суда в части признания нормативного правового акта недействующим, либо сообщение о таком решении должно быть бесплатно опубликовано в течении одного месяца с момента вступления решения в законную силу в средстве массовой информации - издании "Документ-Регион" - официальном источнике опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти Ярославской области.

Руководствуясь статьями 175-180, Главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

Признать статью 25<3> Закона Ярославской области от 03 декабря 2007 года №100-з «Об административных правонарушениях» недействующей с момента вступления настоящего решения в законную силу.

Опубликовать сообщение в издании "Документ-Регион" о принятии настоящего решения в течении одного месяца с момента вступления решения суда в законную силу.

На решение может быть подана апелляционная жалоба, а прокурором может быть принесено представление в Верховный Суд Российской Федерации через Ярославский областной суд в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья



Нуждин С.В.

