



КОПИЯ

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 117-АПГ18-4

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 июня 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей
при секретаре

Хаменкова В.Б.,
Калининой Л.А. и Зинченко И.Н.
Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционному представлению исполняющего обязанности прокурора города Севастополя на решение Севастопольского городского суда от 24 января 2018 года, которым ему отказано в удовлетворении административного иска о признании недействующим распоряжения губернатора города Севастополя от 1 сентября 2017 года № 179-РГ «Об утверждении перечня должностных лиц главного управления потребительского рынка и лицензирования Севастополя, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., возражения против удовлетворения апелляционного представления представителей губернатора города Севастополя Адаменко Д.А. и Карпухина А.Л., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Переслегиной Е.П., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

1 сентября 2017 года губернатором города Севастополя издано распоряжение № 179-РГ, которым утвержден перечень должностных лиц главного управления потребительского рынка и лицензирования Севастополя, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена статьями 11.1 и 11.2 Закона города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях».

Первый заместитель прокурора города Севастополя обратился в суд с административным иском о признании не действующим со дня вступления решения суда в законную силу указанного распоряжения по тем основаниям, что оно принято с нарушением требований к форме нормативных правовых актов губернатора города Севастополя и порядку введения в действие. Оспариваемое распоряжение по своему содержанию является нормативным правовым актом и в соответствии с Законом города Севастополя «О правовых актах города Севастополя» должно приниматься в форме указа, вступать в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования. Между тем оспариваемый нормативный правовой акт вступает в силу со дня его подписания (пункт 4 распоряжения).

Решением Севастопольского городского суда от 24 января 2018 года в удовлетворении заявленного требования прокурору отказано.

В апелляционном представлении исполняющий обязанности прокурора города Севастополя просит отменить решение суда и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного им требования.

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

Пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установлено, что административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Из положений пункта 6 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует, что к полномочиям органов государственной власти

субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель, включая законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности в систему законодательства об административных правонарушениях, установил объем и пределы нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере административной ответственности.

Определение органов, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, осуществляется законодателем субъекта Российской Федерации в соответствии с положениями статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В силу части 6 статьи 28.3 указанного Кодекса протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации.

Согласно статье 14 Закона города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Севастополя от 27 апреля 2018 года № 416-ЗС) протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.1, 11.2 данного закона, составляются должностными лицами исполнительного органа государственной власти города Севастополя, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере потребительского рынка и лицензирования (часть 3.2).

Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частями 1–3 указанной статьи, устанавливается губернатором города Севастополя (часть 4).

Статьей 27 Устава города Севастополя определено, что губернатор города Севастополя на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, данного устава и законов города Севастополя издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории города Севастополя (часть 1). Указы и распоряжения губернатора города Севастополя не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Уставу и законам города Севастополя (часть 2).

В соответствии с подпунктом «б» пункта 4 части 2 статьи 5 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» указы губернатора города Севастополя – правовые акты, издаваемые губернатором города Севастополя по вопросам нормативного характера.

Подпунктом 2 пункта 5.1 Регламента правительства Севастополя, утвержденного постановлением правительства Севастополя от 24 ноября 2015 года № 1084-ПП, определено, что распоряжения губернатора – правовые акты по вопросам организации работы правительства Севастополя, иных исполнительных органов, не являющиеся нормативными правовыми и издаваемые по вопросам, не подпадающим под сферы, регулирование которых осуществляется указами губернатора.

Во исполнение предоставленных полномочий губернатором города Севастополя издано распоряжение, которое оспаривается исполняющим обязанности прокурора города Севастополя.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое распоряжение, определяющее перечень должностных лиц главного управления потребительского рынка и лицензирования Севастополя, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и содержит нормы в отношении неопределенного круга лиц, по своему содержанию является нормативным правовым актом, принятым в пределах предоставленной губернатору города Севастополя компетенции.

При этом издание оспариваемого нормативного правового акта в форме распоряжения, а не в виде указа не влечет признание его недействующим.

Из пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации следует, что требования об оспаривании нормативного правового акта полностью или в части подлежат удовлетворению только в том случае, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В пункте 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации указано, что наименование нормативного правового акта (за исключением акта, принятого в форме закона) не является определяющим фактором при решении вопроса о соответствии его законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Таким образом, ненадлежащая форма (вид) нормативного правового акта (наименование нормативного правового акта) может повлечь признание его недействующим только при условии противоречия имеющему большую юридическую силу нормативному правовому акту. Таких противоречий пунктов 1, 1.1–1.6, 3 судом первой инстанции не установлено.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права,

свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Названные конституционные предписания являются одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, носят императивный характер и в равной мере распространяются на все законы и другие нормативные акты как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» является общим законом, устанавливающим порядок вступления в силу законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации. Содержащееся в нем регулирование, согласно которому законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования, не препятствует субъекту Российской Федерации самому определять порядок вступления в силу своих нормативных актов.

Согласно статье 37 Закона города Севастополя «О правовых актах города Севастополя» законы города Севастополя и иные нормативные правовые акты города Севастополя вступают в силу в порядке, определенном частью 4 статьи 22 Устава города Севастополя (часть 1). Указы губернатора города Севастополя, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования (часть 4); распоряжения губернатора города Севастополя вступают в силу со дня их подписания, если иное не указано в самом правовом акте (часть 5); если правовой акт не опубликован официально до указанной в нем даты вступления в силу, то правовой акт вступает в силу на следующий день после дня его официального опубликования, за исключением случаев, указанных в частях 1 и 2 данной статьи (часть 8).

Как указывалось выше, в соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Из материалов дела следует, что оспариваемый нормативный правовой акт, принятый 1 сентября 2017 года, размещен на официальном сайте правительства Севастополя (<http://sevastopol.gov.ru>) 4 сентября 2017 года.

Разрешая вопрос о правомерности положений, содержащихся в пункте 4 распоряжения о порядке вступления данного акта в силу, суд в противоречие своему же выводу о том, что данное распоряжение является нормативным правовым актом, т.е. актом, затрагивающим права неопределенного круга лиц, посчитал, что этим актом права, свободы и обязанности человека и гражданина, не затрагиваются.

Согласно части 4 статьи 37 Закона города Севастополя «О правовых актах города Севастополя» указы губернатора города Севастополя,

затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

При таких обстоятельствах, признание судом пункта 4 оспариваемого распоряжения соответствующим требованиям федерального законодательства и Закону города Севастополя «О правовых актах города Севастополя», устанавливающее в итоге возможность вступления нормативного правового акта в силу со дня его подписания до его официального опубликования, является необоснованным.

При таких обстоятельствах решение суда в данной части не может быть признано законным и подлежит отмене.

Отсутствие оценки регулирующего воздействия не может быть поводом для признания оспариваемого акта противоречащим действующему законодательству.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307 – 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Севастопольского городского суда от 24 января 2018 года об отказе в признании недействующим пункта 4 распоряжения губернатора города Севастополя от 1 сентября 2017 года № 179-РГ «Об утверждении перечня должностных лиц главного управления потребительского рынка и лицензирования Севастополя, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» отменить, принять в данной части новое решение, которым заявленные исполняющим обязанности прокурора города Севастополя требования удовлетворить.

Признать не действующим пункт 4 распоряжения губернатора города Севастополя от 1 сентября 2017 года № 179-РГ «Об утверждении перечня должностных лиц главного управления потребительского рынка и лицензирования Севастополя, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» со дня издания распоряжения.

В остальной части это же решение суда оставить без изменения, апелляционное представление исполняющего обязанности прокурора города Севастополя – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

