



Российская Федерация

Кировский
областной суд

ул. Спасская, д.63,
г.Киров, 610000

тел/факс: (8332) 64-92-74
E-mail: oblsud@sd.kirov.ru

01.02.2022 № 3а-57/2021
от _____

ЗАКАЗНОЕ С УВЕДОМЛЕНИЕМ:

Административный истец:

Прокуратура Кировской области
Володарского ул., д. 96, г. Киров,
610000

Административный ответчик:

Законодательное собрание
Кировской области
Карла Либкнехта ул., д. 69,
г. Киров, 610019

Заинтересованное лицо:

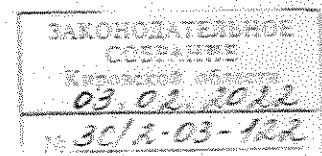
Губернатор Кировской области
Карла Либкнехта ул., д. 69,
г. Киров, 610019

Направляется копия апелляционного определения Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12.01.2022 об отмене решения Кировского областного суда от 04.10.2021 по административному делу № 3а-57/2021 по административному исковому заявлению прокурора Кировской области о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 12 ст. 4.1 Закона Кировской области от 04.12.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области» в редакции Закона Кировской области от 19.07.2021 № 500-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области», и принятии по делу нового решения, которым административное исковое заявление прокурора Кировской области удовлетворено.

Приложение: на 5 л.

Судья

Е.А. Степанова



Судья Степанова Е.А.

Дело № 66а-67/2022 (66а-3820/2021)
(номер дела в суде первой инстанции 3а-57/2021)

**ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ
АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

г. Нижний Новгород

12 января 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Четвертого
апелляционного суда общей юрисдикции в составе
председательствующего Мироновой Н.В.,
судей Калугина Д.М., Рогачёвой Ю.А.,
при секретаре Кулагиной А.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению прокурора Кировской области о
признании недействующим в части Закон Кировской области от 4 декабря
2007 года №200-30 «Об административной ответственности в Кировской
области»,

по апелляционному представлению прокурора Кировской области на
решение Кировского областного суда от 4 октября 2021 года, которым в
удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей
юрисдикции Рогачёвой Ю.А., объяснения представления
административного ответчика - Законодательного Собрания Кировской
области Самсонова Д.М., заключение прокурора отдела Генеральной
прокуратуры Российской Федерации Куренкова Е.А., судебная коллегия

у с т а н о в и л а :

Постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 22
ноября 2007 года №19/349 принят Закон Кировской области «Об
административной ответственности в Кировской области».

Закон подписан Губернатором Кировской области 04 декабря 2007 года
№200-30.

Законом Кировской области от 10 июня 2021 года №487-30 внесены
изменения в статью 4.1 Закона Кировской области «Об административной
ответственности в Кировской области», которая дополнена частью 12,
устанавливающей административную ответственность за размещение
(складирование), сжигание мусора, травы, стерни, листвы, отходов и иных
материалов на территории муниципальных образований и земельных
участках, непосредственно примыкающих к населенным пунктам,
садоводческим и огородническим некоммерческим товариществам, дачным

потребительским кооперативам, в нарушение требований, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, не повлекшее нарушение экологических, санитарно-эпидемиологических, противопожарных требований и требований технической эксплуатации жилищного фонда, а также не содержащее признаков административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Закон Кировской области от 10 июня 2021 года №487-ЗО после подписания его Губернатором Кировской области опубликован на официальном сайте Правительства Кировской области 11 июня 2021 года, вступил в силу 21 июня 2021 года.

Содержание указанной нормы оставлено без изменения при принятии Закона Кировской области от 19 июля 2021 года №500-ЗО «О внесении изменений в Закон Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области».

Прокурор Кировской области обратился в Кировский областной суд в защиту интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц с административным иском о признании недействующей части 12 статьи 4.1 Закона Кировской области от 4 декабря 2007 года №200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области» (далее - Закон Кировской области №200-ЗО), ссылаясь на противоречие оспариваемой нормы федеральному законодательству, поскольку состав противоправных действий, за совершение которых введена административная ответственность, совпадает с признаками объективной стороны административных правонарушений, предусмотренных статьями 8.32 и 20.4 КоАП РФ.

Полагает, что содержание оспариваемой нормы является неопределённым, вызывает неоднозначное толкование, поскольку границы зон примыкания к населенным пунктам не определены, что, в свою очередь, влечет двоякий подход в случае привлечения лица к административной ответственности.

Решением Кировского областного суда от 4 октября 2021 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

На решение суда административным истцом подано апелляционное представление, в котором просит судебное решение отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права. Доводы представления аналогичны доводам административного иска.

Относительно доводов апелляционного представления представителем административного ответчика - Законодательного Собрания Кировской области и представителем заинтересованного лица - Губернатора Кировской области представлены возражения, в которых просят решение оставить без изменения.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции прокурор отдела

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Куренков Е.А. апелляционное представление поддержал в полном объеме, ссылаясь на доводы, изложенные в нем, представитель административного ответчика Самсонов Д.М. возражал против удовлетворения представления, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Другие лица, участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте судебного заседания извещены своевременно и надлежащим образом.

В соответствии с требованиями статьи 150 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее КАС РФ) судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся по делу лиц.

Законность и обоснованность решения суда первой инстанции проверена судебной коллегией с учетом положений части 1 статьи 308 КАС РФ.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в апелляционном порядке являются нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права, несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела (часть 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Выслушав объяснения сторон, проверив материалы дела, оценив имеющиеся в деле доказательства, обсудив доводы апелляционного представления, судебная коллегия приходит к выводу, что судом первой инстанции при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

Оспаривание нормативного правового акта является самостоятельным способом защиты прав и свобод граждан и организаций и осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ).

В соответствии с полномочиями, предоставленными Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", а также в силу положений статьи 39 КАС РФ, прокурор вправе оспорить в суде общей юрисдикции нормативные правовые акты.

В силу требований части 8 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых может быть принят нормативный правовой

акт; процедуру принятия и правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если она предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришел к выводу, что оспариваемая часть нормативного правового акта соответствует нормам федерального законодательства и не усмотрел неопределенности ее содержания.

Судебная коллегия находит данные выводы суда первой инстанции ошибочными, основанными на неправильном применении норм материального права и несоответствующими обстоятельствам административного дела.

Административное законодательство, как закреплено в части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 76 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам.

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

Пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ предусмотрено, что 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, относится к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

К ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях федеральный законодатель отнес установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также регулирование иных вопросов в соответствии с поименованным выше Кодексом (пункт 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ).

Аналогичные предписания содержатся в подпункте 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".

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 1 постановления от 24 марта 2005 года № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" обратил особое внимание, что законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации.

Приведенные нормы в их системном единстве свидетельствуют о том, что федеральный законодатель, закрепляя за субъектами Российской Федерации право устанавливать административную ответственность исключительно за совершенные на своей территории действия, установил пределы нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере административной ответственности, запретив вторгаться в область общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Законодательное Собрание Кировской области является высшим и единственным органом законодательной власти Кировской области (статья 1 Закона Кировской области от 31 декабря 2002 года № 127-30 «О Законодательном Собрании Кировской области»).

В силу положений статьи 20 указанного Закона, Законодательное Собрание принимает, в том числе, законы Кировской области, изменения к ним. Постановлением Законодательного Собрания оформляются решения о принятии либо отклонении проекта закона области, а также о принятии закона области.

Законы области, принятые Законодательным Собранием, в течение десяти календарных дней со дня принятия направляются Губернатору области для подписания и обнародования (пп. «б» п. 1 статьи 7 Закона Кировской области от 6 ноября 2002 года №107-30 «О Губернаторе Кировской области», ч. 1 статьи 50 Устава Кировской области от 27 марта 1996 года №12-30).

Главой 4 Закона Кировской области №200-30 предусмотрена ответственность за правонарушения в сфере благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства и торговли.

Статьей 4.1, в частности, установлены нарушения муниципальных актов в сфере благоустройства.

Дополняя указанную статью частью 12, региональный законодатель установил административную ответственность за размещение (складирование), сжигание мусора, травы, стерни, листвы, отходов и иных материалов на территории муниципальных образований и земельных участках, непосредственно примыкающих к населенным пунктам, садоводческим и огородническим некоммерческим товариществам, дачным потребительским кооперативам, в нарушение требований, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, не повлекшее нарушение экологических, санитарно-эпидемиологических, противопожарных требований и требований технической эксплуатации жилищного фонда, а также не содержащее признаков административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вместе с тем, Правилами противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 19 сентября 2020 года № 1479), (далее – Правила) установлены требования пожарной безопасности, определяющие порядок поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов защиты в целях обеспечения пожарной безопасности.

Разделом II установлены требования к территориям поселений и населенных пунктов.

Так, пунктом 65 Правил запрещается использовать противопожарные расстояния между зданиями, сооружениями и строениями для складирования материалов, мусора, травы и иных отходов ..., и сжигания отходов.

На землях общего пользования населенных пунктов, а также на территориях частных домовладений, расположенных на территориях населенных пунктов, запрещается ... сжигать мусор, траву, листву и иные отходы, материалы или изделия, кроме мест и (или) способов, установленных органами местного самоуправления городских и сельских поселений, муниципальных и городских округов, внутригородских районов (пункт 66).

В соответствии с пунктами 67, 69 Правил правообладатели земельных участков (собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков), расположенных в границах населенных пунктов и на территориях общего пользования вне границ населенных пунктов, и правообладатели территорий ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд обязаны производить своевременную уборку мусора, сухой растительности и покос травы.

На территориях общего пользования городских и сельских поселений, городских и муниципальных округов, на территориях садоводства или огородничества, в том числе вне границ указанных территорий, в охранных зонах линий электропередачи, электрических станций и подстанций, а также

в лесах, лесопарковых зонах и на землях сельскохозяйственного назначения запрещается устраивать свалки отходов.

Ответственность за нарушение указанных правил и требований установлена федеральным законодателем, в частности в статьях 20.4, 8.32 КоАП РФ, которые предусматривают административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности.

Кроме того санитарно-эпидемиологические требования к сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов производства и потребления установлены Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

Правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Урегулирование названных отношений на федеральном уровне, исходя из вышеприведенных положений пункта 3 части 1 статьи 1.3 и пункта 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, означает, что ответственность за нарушение этих правил может быть установлена только федеральным законодательством и не может быть установлена субъектом Российской Федерации.

Проанализировав диспозицию части 12 статьи 4.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области», правовые предписания Правил противопожарного режима в Российской Федерации, Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ и Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ, а также диспозицию статей 8.32, 20.4 КоАП РФ, судебная коллегия приходит к выводу, что опарываемым региональным законоположением установлена ответственность за несоблюдение требований пожарной безопасности, а также экологических и санитарно-эпидемиологических правил, предъявляемых к содержанию территорий населенных пунктов, регламентированных федеральным законодательством.

При изложенных обстоятельствах, часть 12 статьи 4.1 Закона Кировской области №200-ЗО, устанавливающая административную ответственность за нарушение правоотношений, урегулированных федеральным законодательством, принята Законодательным Собранием Кировской области с превышением полномочий, установленных вышеприведенными положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, нормами Федеральных законов, и противоречит им.

Кроме того, самостоятельным основанием для признания нормативных правовых актов недействующими, согласно разъяснениям, содержащимся в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации

от 25 декабря 2018 года № 50 "О практике рассмотрения судами дел с оспариванием нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", является их правовая неопределённость, допускающая их неоднозначное толкование.

Вопреки выводам суда первой инстанции судебная коллегия полагает, что содержание оспариваемой нормы имеет признаки правовой неопределённости.

Так, в диспозиции части 12 статьи 4.1 Закона Кировской области №200-30 содержится указание на место совершения противоправных действий – «земельные участки, непосредственно примыкающие к населенным пунктам, садоводческим и огородническим некоммерческим товариществам, дачным потребительским кооперативам».

Вместе с тем, понятие и границы зон примыкания к населенным пунктам, садоводческим и огородническим некоммерческим товариществам и др., ни Закон Кировской области №200-30, ни муниципальные правовые акты в сфере благоустройства, не содержат.

Ссылаясь в решении на отсылочный характер оспариваемой нормы, суд первой инстанции между тем не указал, в каком нормативном правовом акте раскрывается указанное понятие для единообразной практики применения.

По мнению представителя административного ответчика, отсутствие закрепленного понятия «непосредственно примыкающих территорий» не препятствует лицам, уполномоченным на возбуждение дел об административных правонарушениях, самостоятельно в каждом конкретном случае определять границы зон примыкания.

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

Такой вывод согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 27 мая 2003 года № 19-П, о том, что в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определенными, ясными, недвусмысленными. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым - нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

Кроме того, в тексте оспариваемой нормы имеется оговорка, что ответственность по ней наступает в том случае, если приведенные в статье действия не повлекли нарушение экологических, санитарно-эпидемиологических, противопожарных требований и требований технической эксплуатации жилищного фонда, а также не содержат признаков административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Указанное в совокупности также свидетельствует о правовой неопределенности этой нормы, поскольку не позволяет конкретизировать те нарушения, за которые наступает административная ответственность по этой статье регионального закона.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель административного ответчика не смог указать конкретные действия, которые бы образовывали состав правонарушения, предусмотренный оспариваемой нормой, сведениями о привлечении лиц к ответственности по части 12 статьи 4.1 Закона Кировской области №200-ЗО также не располагает.

Судебная коллегия также считает, что о неопределенности правового регулирования свидетельствует и то обстоятельство, что в оспариваемой норме региональный законодатель использовал сложный способ отсылки, так как называет не конкретный муниципальный нормативный правовой акт, а использует обобщенное понятие, что ведет к нарушению закрепленного в части 1 статьи 1.4 КоАП РФ принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации, перед законом.

При изложенных обстоятельствах, в силу требований вышеприведенных правовых норм, судебная коллегия приходит к выводу, что названное законоположение не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность.

Исходя из изложенного, выводы суда первой инстанции об отказе в удовлетворении исковых требований основаны на неправильном применении норм материального права и не соответствуют обстоятельствам дела, что в силу статьи 310 КАС РФ является основанием для отмены решения суда и принятия нового решения о признании недействующей части 12 статьи 4.1 Закона Кировской области от 4 декабря 2007 года №200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области».

Определяя момент, с которого в оспариваемый в части нормативный правовой акт подлежит признанию недействующим, судебная коллегия, исходя из предписаний пункта 1 части 2 статьи 215 КАС РФ, разъяснений, содержащихся в пункте 38 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50, считает, что она подлежит признанию не действующей с даты принятия настоящего апелляционного определения.

Если иное не указано в резолютивной части решения суда, то признание судом недействующими основных нормативных положений означает признание недействующими положений нормативных правовых актов, которыми в основные нормативные положения внесены изменения и (или) дополнения (пункт 27 Постановления Пленума Верховного Суда от 25 декабря 2018 года № 50).

В силу положений пункта 2 части 4 статьи 215 КАС РФ сообщение о принятии указанного решения подлежит опубликованию на официальном информационном сайте Правительства Кировской области в течение одного месяца с даты принятия апелляционного определения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 308 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции,

определила:

решение Кировского областного суда от 4 октября 2021 года отменить, принять по делу новое решение, которым административное исковое заявление прокурора Кировской области удовлетворить.

Признать недействующей со дня принятия настоящего апелляционного определения часть 12 статьи 4.1 Закона Кировской области от 4 декабря 2007 года №200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области».

Сообщение о принятии указанного решения подлежит опубликованию на официальном информационном сайте Правительства Кировской области в течение одного месяца с даты принятия апелляционного определения.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в течение шести месяцев в кассационном порядке в Шестой кассационный суд общей юрисдикции (г. Самара) в соответствии с главой 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации через Кировский областной суд.

Мотивированное апелляционное определение составлено 21 января 2022 года.

Председательствующий *Иванов*

Судьи *В. Иванов*

