

ВЕРХОВНЫЙ И СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 4 октября 2017 г. N 51-АПГ17-16

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

председательствующего Хаменкова В.Б.

судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.

при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Пятковой Галины Юрьевны о признании недействующей [статьи 71](#) Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. N 46-ЗС "Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края" по апелляционной жалобе Алтайского краевого Законодательного Собрания на [решение](#) Алтайского краевого суда от 18 мая 2017 г., которым административные иски требования удовлетворены частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Ружницкой И.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

[статьей 71](#) Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. N 46-ЗС "Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края" (далее - Закон края об административной ответственности), официально опубликованного в Сборнике законодательства Алтайского края за июль 2002 года, N 75, [часть 1](#), установлена административная ответственность за нарушение правил содержания домашних животных и птиц, установленных органами местного самоуправления, в виде административного штрафа в отношении граждан в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей, должностных лиц и юридических лиц - в размере от трех тысяч до десяти тысяч рублей.

Пяткова Г.Ю., являясь владельцем собаки, будучи привлеченной к административной ответственности на основании приведенной региональной нормы, обратилась в Алтайский краевой суд с административным иском о признании указанной нормы закона недействующей, считая, что это правовое предписание противоречит федеральному законодательству,

создает юридико-лингвистическую неопределенность и неоправданную широту дискреционных полномочий правоприменителя.

Решением Алтайского краевого суда от 18 мая 2017 г. с учетом определения суда от 8 июня 2017 г. об исправлении описки с момента вступления его в законную силу признана недействующей **статья 71** Закона края об административной ответственности в той мере, в которой она устанавливает административную ответственность граждан.

В апелляционной жалобе Алтайское краевое Законодательное Собрание ставит вопрос об отмене решения суда и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявленных требований ввиду неправильной оценки юридически значимых обстоятельств по делу и неправильного применения норм материального права.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, Пятковой Г.Ю., ее представителем, прокуратурой Алтайского края представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание не явились.

На основании **статьи 307** Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

Административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (**пункт "к" части 1 статьи 72** Конституции 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 (**часть 2 статьи 76** Конституции Российской Федерации). **Подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3** Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" определено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации

Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления 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.

Полномочие субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления предусмотрено [статьей 1.3.1](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ).

В силу [пункта 3 части 1 статьи 1.3](#) КоАП РФ 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](#) КоАП РФ 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 нормы в их системном единстве свидетельствуют о том, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования.

Таким образом, полномочия субъекта Российской Федерации по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены. Такая ответственность законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена [Кодексом](#) Российской Федерации об административных правонарушениях, при условии

если нарушения допущены в сфере общественных отношений, не урегулированных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В противном случае будет нарушена компетенция регионального законодателя, а также 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). В противном случае может иметь место разная правоприменительная практика в муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, и как следствие этого ослабление гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от незаконных преследования и наказания.

Между тем, как усматривается из диспозиции статьи 71 Закона края об административной ответственности, она не устанавливает конкретных действий (бездействия), образующих объективную сторону административного правонарушения, а признает таковым любое нарушение правил содержания домашних животных и птиц, установленных органами местного самоуправления, следовательно, оспариваемое законоположение не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности, которые необходимы для норм, устанавливающих административную ответственность.

Судебная коллегия также считает, что о неопределенности правового регулирования свидетельствует и то обстоятельство, что в приведенной норме региональный законодатель использовал сложный способ отсылки: не к конкретному правовому акту, а к целому ряду муниципальных нормативных правовых актов, что ведет к нарушению закрепленного в части 1 статьи 1.4 КоАП РФ принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации.

Согласно правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации, из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленных Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 1, часть 2 статьи 4, части 1 и 2 статьи 15 и части 1 и 2 статьи 19), вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего невозможны ее единообразное понимание и применение; неоднозначность и нечеткость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения правоприменителем, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы,

порождающего возможность ее произвольного толкования, достаточно для признания такой нормы не соответствующей имеющему большую юридическую силу законодательству (постановления от 20 декабря 2011 г. [N 29-П](#), от 2 июня 2015 г. [N 12-П](#) и др.).

В соответствии с разъяснениями, данными в [пункте 25](#) 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" суд, установив, что оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, не вправе устранять эту неопределенность путем обязанности в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

На федеральном уровне отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий правила содержания домашних животных и птиц.

Вместе с тем имеется законодательство, распространяющееся в равной мере на всех животных, как представляющих собой объекты животного мира, так и не являющихся таковыми. Это законодательство о ветеринарии, предмет которого составляет регулирование деятельности по профилактике и борьбе с болезнями животных, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, предусматривающее, в том числе обязанность граждан выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц, не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания ([статья 10](#) Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения").

Гражданское законодательство относит животных к имуществу, распространяя на них право собственности, запрещая жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности ([статья 137](#) Гражданского кодекса Российской Федерации).

Федеральный [закон](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливая в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяя государственные гарантии его осуществления и полномочия органов местного самоуправления, полномочий по регулированию отношений, связанных с животными, не предусматривает.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд обоснованно исходил из того, что оспариваемой нормой фактически установлена административная ответственность граждан за нарушения в сфере правоотношений, урегулированных федеральным законодательством, подробно проанализированным в судебном решении.

При этом суд первой инстанции правомерно указал, что федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование в сфере ветеринарии, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, установил, что граждане, виновные в нарушении названного законодательства несут административную ответственность с законодательством Российской Федерации ([статья 23](#) Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. N 4979-1 "О ветеринарии", [статья 55](#) Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения").

Таким образом, обжалуемое решение суда является законным и не имеет оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, аналогичным позиции административного ответчика в суде первой инстанции, получившей правильную оценку в судебном акте.

Не имеет правового значения для разрешения данного спора ссылка в апелляционной жалобе на то, что [приказом](#) Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. N 711/пр "Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов" органам местного самоуправления при подготовке таких правил рекомендовано включать положения по содержанию животных, так как принятие нормативного правового акта, регламентирующего отношения в сфере благоустройства территорий муниципальных образований, не предоставляет субъекту Российской Федерации полномочия устанавливать административную ответственность за нарушения в сфере общественных отношений, урегулированных на федеральном уровне.

Ввиду изложенного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь [статьей 309](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

[решение](#) Алтайского краевого суда от 18 мая 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания - без удовлетворения.
