

Дело № 3а-156/2019

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

г. Пермь

19 июня 2019 г.

Пермский краевой суд в составе:
председательствующего судьи Бузмакова С.С.,
при секретаре Еремеевой С.С.,
с участием прокурора прокуратуры Пермского края Вохмяниной Ю.М.,
административного истца Еремина Д.В., представителя административного
истца ООО «Пресса-Маркет» Кислухина Б.В., представителя
административных истцов Оксюты Д.А., представителя административных
истцов Стародубцева Т.В., представителя административного ответчика
Законодательного Собрания Пермского края Головина Н.М., представителя
административного ответчика губернатора Пермского края – Решетникова
О.А., представителя заинтересованного лица Министерства
промышленности, предпринимательства и торговли Пермского края Луценко
П.А., рассмотрел в открытом судебном заседании административное дело по
административным исковым заявлениям общества с ограниченной
ответственностью «ПРЕССА», товарищества собственников жилья «Ленина,
69», индивидуального предпринимателя Еремина Дмитрия Васильевича,
общества с ограниченной ответственностью «Пресса-Маркет», товарищества
собственников жилья «Черняховского, 72а», жилищно-строительного
кооператива № 55, жилищно-строительного кооператива № 42, жилищно-
строительного кооператива № 8, жилищно-строительного кооператива № 40,
товарищества собственников жилья «Солнечный», товарищества
собственников жилья «Яблочкова 17», индивидуального предпринимателя
Касимова Ирика Наильевича, ассоциации содействия жилищному
самоуправлению «Пермский стандарт», Дмитриенко Николая Сергеевича об
оспаривании в части Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК
«Об административных правонарушениях в Пермском крае»,

у с т а н о в и л:

19 мая 2015 г. Законодательным Собранием Пермского края принят
Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском
крае» Закон подписан губернатором Пермского края 6 апреля 2015 г. за №
460-ПК, опубликован на официальном интернет-портале правовой
информации <http://www.pravo.gov.ru> – 9 апреля 2015 г. и в официальном
печатном издании «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов
губернатора Пермского края, Правительства Пермского края,
исполнительных органов государственной власти Пермского края» № 14 от
13 апреля 2015 г. Нормативный правовой акт вступил в силу через десять

дней после дня официального опубликования, за исключением некоторых положений.

Статьёй 6.7 Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее также – Закон № 460-ПК) установлена административная ответственность за нарушение правил организации благоустройства и озеленения территории.

Согласно части 1 статьи 6.7 Закона № 460-ПК неисполнение или нарушение муниципальных нормативных правовых актов, принятых в пределах полномочий органов местного самоуправления, установленных законодательством Российской Федерации, в целях организации благоустройства и озеленения территории муниципального образования, использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования, за исключением случаев, предусмотренных иными статьями данной главы, -

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до трёх тысяч рублей; на должностных лиц – от трёх тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятнадцати до пятидесяти тысяч рублей.

В соответствии с частью 2 статьи 6.7 Закона № 460-ПК те же действия (бездействие), совершённые лицом, подвергнутым административному наказанию за одно из нарушений, предусмотренных частью 1 данной статьи,

-
влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

В дальнейшем в Закон Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» неоднократно вносились изменения, в том числе Законом Пермского края от 4 июля 2018 г. № 254-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее также – Закон № 254-ПК). Закон № 254-ФЗ опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 6 июля 2018 г. и в официальном печатном издании «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края» № 26 от 9 июля 2018 г.

Согласно внесённым изменениям глава IV Закона № 460-ПК дополнена статьёй 6.7.1, устанавливающая административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории в части размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению (часть 1 статьи 1 Закона № 254-ПК).

В силу положений части 1 статьи 6.7.1 Закона № 460-ПК нарушение правил благоустройства территории, утверждённых органами местного самоуправления, в части размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей; на должностных лиц – от девяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от девяноста тысяч до ста тысяч рублей.

Частью 2 статьи 6.7.1 предусмотрена административная ответственность за те же действия (бездействие), совершённые лицом, подвергнутым административному наказанию за одно из нарушений, предусмотренных частью 1 этой статьи, в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от четырёх тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей.

Часть 1 статьи 1 Закона № 254-ПК вступила в силу с 1 августа 2018 г., но не ранее чем через десять дней после дня официального опубликования нормативного правового акта.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона № 254-ПК, вступившей в силу с 1 мая 2019 г., санкция части 1 статьи 6.7.1 Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» предусматривает административное наказание в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до трёхсот тысяч рублей.

С 1 мая 2019 г. санкция части 2 статьи 6.7.1 Закона № 460-ПК предусматривает административное наказание в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от четырёх тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от трёхсот тысяч до трёхсот пятидесяти тысяч рублей.

Законом Пермского края от 19 апреля 2019 г. № 384-ПК «О внесении изменений в статью 6.7.1 Закона Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее также – Закон № 384-ПК) также внесены изменения в Закон № 460-ПК. Закон № 384-ПК опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 19 апреля 2019 г. и в официальном печатном издании «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края» № 15 от 22 апреля 2019 г.

Законом № 394-ПК внесены следующие изменения в статью 6.7.1 Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае»:

в наименовании статьи слова «нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению» заменены словами «некапитальных нестационарных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению»;

в части 1 слова «нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению» заменены словами «некапитальных нестационарных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению».

Закон № 384-ПК вступил в силу через десять дней после дня его официального опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 мая 2019 г.

Административные истцы общество с ограниченной ответственностью «ПРЕССА», товарищество собственников жилья «Ленина, 69», общество с ограниченной ответственностью «Пресса-Маркет» и индивидуальный предприниматель Еремин Дмитрий Васильевич первоначально обратились в Пермский краевой суд с административным иском, в котором просили признать недействующими следующие положения Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (в редакции Закона № 254-ПК): статью 6.7.1 полностью, статью 6.7 в той мере, в которой указанная статья названного закона устанавливает административную ответственность за размещение нестационарных торговых объектов.

Административные истцы товарищество собственников жилья «Черняховского, 72а», жилищно-строительный кооператив № 55, жилищно-строительный кооператив № 42, жилищно-строительный кооператив № 8, жилищно-строительный кооператив № 40, товарищество собственников жилья «Солнечный», товарищество собственников жилья «Яблочкова 17», индивидуальный предприниматель Касимов Ирик Наильевич, ассоциация содействия жилищному самоуправлению «Пермский стандарт» также обратились в Пермский краевой суд с аналогичным административным иском (административное дело № 3а-236/2019).

Кроме того, в Пермский краевой суд обратился административный истец Дмитриенко Николай Сергеевич, который просит признать недействующей статью 6.7.1 Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (административное дело № 3а-234/2019).

Определением суда от 11 марта 2019 г. административные дела № 3а-156/2019, 3а-236/2019 и 3а-234/2019 объединены в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

7 мая 2019 г. судом принято к производству заявление административных истцов ООО «ПРЕССА», ТСЖ «Ленина, 69», ООО «Пресса-Маркет» и ИП Еремина Д.В. об уточнении предмета и объема требований по административному искому заявлению, в котором

административные истцы просят проверить законность статьи 6.7.1 Закона № 460-ПК, как в редакции Закона № 254-ПК, так и в редакции Закона № 384-ПК (в том числе проверить соблюдение установленной процедуры при принятии, включая надлежащее соблюдение установленной процедуры оценки регулирующего воздействия).

Административные истцы в своих административных исковых заявлениях указали на нарушение Законом № 460-ПК в оспариваемой части своих прав, поскольку все они, за исключением Ассоциации «Пермский стандарт», привлекались к административной ответственности по статье 6.7.1 данного регионального нормативного акта (часть из них – по статье 6.7 этого закона), на несоответствие оспариваемых норм критерию правовой определённости, на противоречие этих норм положениям законодательства, которое имеет большую юридическую силу, на нарушение процедуры внесения изменений в Закон № 460-ПК (Законами № 254-ПК, 384-ПК), на превышение субъектом Российской Федерации своих полномочий при введении административной ответственности за размещение нестационарных торговых объектов (некапитальных нестационарных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению), на введение двойной административной ответственности за одни и те же деяния (по Закону № 460-ПК и по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях), на несоответствие размера административных штрафов по статьям 6.7, 6.7.1 Закона № 460-ПК характеру допущенных нарушений и принципу соразмерности.

В судебном заседании административный истец Еремин Д.В., представитель административного истца ООО «Пресса-Маркет» Кислухин Б.В., их представитель Оксюта Д.А., являющийся также представителем административных истцов ООО «ПРЕССА», ТСЖ «Ленина, 69» на основании доверенностей, представитель административных истцов ТСЖ «Черняховского, 72а», ЖСК № 55, ЖСК № 42, ЖСК № 8, ЖСК № 40, ТСЖ «Солнечный», ТСЖ «Яблочкова 17», ИП Касимова И.Н., Ассоциации «Пермский стандарт» Стародубцев Т.В., действующий на основании доверенностей, на заявленных требованиях настаивали по доводам, изложенным в административных исковых заявлениях (включая уточнённые) и дополнительных письменных пояснениях.

Административный истец Дмитриенко Н.С., его представитель адвокат Шмелев И.В., действующий на основании ордера, в судебном заседании участие не принимали, просили о рассмотрении административного дела в их отсутствие, заявленные исковые требования поддержали в полном объёме.

Административный истец ИП Касимов И.Н., извещённый о месте и времени рассмотрения административного дела надлежащим образом, участие в судебном заседании не принимал.

Представитель административного ответчика Законодательного Собрания Пермского края Головин Н.М., действующий на основании

доверенности, административные иски не признал, подтвердив доводы, изложенные в письменных возражениях и дополнениях к ним.

Представитель административного ответчика губернатора Пермского края – Решетников О.А., действующий на основании доверенности, просил отказать административным истцам в удовлетворении заявленных требований по основаниям, изложенным в письменных возражениях.

Представитель заинтересованного лица Министерства торговли, промышленности и предпринимательства Пермского края Луценко П.А., действующая на основании доверенности, возражала против удовлетворения заявленных административных исковых требований по доводам, изложенным в письменном отзыве.

Пермская городская Дума, привлечённая к участию в деле в качестве заинтересованного лица, о месте и времени судебного разбирательства извещена надлежащим образом, в суд представителя не направила, ранее просила о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя, возражала против удовлетворения заявленных административными истцами требований.

Министерство экономического развития и инвестиций Пермского края, привлечённое к участию в деле в качестве заинтересованного лица, о месте и времени судебного разбирательства извещено надлежащим образом, в суд представителя не направило, ранее просило о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя, возражало против удовлетворения заявленных административными истцами требований.

Депутат Законодательного Собрания Пермского края Миролюбова Татьяна Васильевна, привлечённая к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в судебном заседании участие не принимала, представила письменные возражения, просила о рассмотрении административного дела в её отсутствие.

Заслушав объяснения участвующих в деле лиц, заключение прокурора полагавшего, что заявленные требования являются обоснованными, исследовав представленные доказательства, суд приходит к выводу о том, что административные исковые заявления подлежат удовлетворению.

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.

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП Российской Федерации) законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП Российской Федерации к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях 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.

Аналогичные положения содержатся также и в подпункте 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральным законодательством, отнесены к ведению Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных актами приведённых публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

Вместе с тем региональное правовое регулирование вопросов административной ответственности не может быть произвольным, 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, а также не учитывать общие положения административной ответственности.

Понятия административного правонарушения, вина и её формы определяются положениями статей 2.1 и 2.2 КоАП Российской Федерации, из содержания которых в системном единстве следует, что правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов, должны содержать конкретные признаки действия (бездействия), образующие состав административного правонарушения. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях. Данное требование относится к законам и иным нормативным актам, принимаемым субъектом Российской Федерации.

Полномочия регионального законодателя по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены тем, что такая ответственность может быть предусмотрена за нарушение конкретных требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путём установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением,

административная ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В силу положений статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 131-ФЗ) правила благоустройства территории муниципального образования – муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

Статья 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ, введённая в действие с 29 декабря 2017 г. Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», определяет, что правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования и могут регулировать в том числе вопросы содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями, внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений, размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм, организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населённых пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями, другие вопросы.

Из диспозиции части 1 статьи 6.7.1 Закона № 460-ПК следует, что объективную сторону данного административного правонарушения образует нарушение правил благоустройства территории, утверждённых органами местного самоуправления, в части размещения некапитальных нестационарных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению (ранее – в части размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов по оказанию услуг населению).

Эти же действия (бездействие), совершённые лицом, подвергнутым административному наказанию за одно из нарушений, предусмотренных частью 1 статьи 6.7.1 Закона № 460-ПК, образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 6.7.1 данного Закона.

Из диспозиции части 1 статьи 6.7 Закона № 460-ПК следует, что объективную сторону данного административного правонарушения образует неисполнение или нарушение муниципальных нормативных правовых актов, принятых в пределах полномочий органов местного самоуправления, установленных законодательством Российской Федерации, в целях организации благоустройства и озеленения территории муниципального образования, использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования, за исключением случаев, предусмотренных иными статьями главы IV Закона № 460-ПК.

Эти же действия (бездействие), совершённые лицом, подвергнутым административному наказанию за одно из нарушений, предусмотренных частью 1 статьи 6.7 Закона № 460-ПК, образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 6.7 данного Закона.

Таким образом, диспозиции статей 6.7 и 6.7.1 Закона № 460-ПК не содержат словенского описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону составов административных правонарушений, а отсылают к ряду муниципальных правовых актов, в том числе к правилам благоустройства территории.

Судом приняты на обозрение выписки из правил благоустройства территорий нескольких муниципальных образований Пермского края в части имеющих в них требований к размещению нестационарных торговых объектов (некапитальных нестационарных строений (сооружений) и пришёл к выводу, что такие требования в пределах территорий разных муниципальных образований различны (например, правила, действующие в границах муниципальных образований «Городской округ – город Кудымкар», «Лысьвенский городской округ», «Город Кунгур», «Город Березники», «Город Пермь»).

Бланкетность диспозиций статей 6.7 и 6.7.1 Закона № 460-ПК не отвечает установленным принципам правовой определённости и ведёт к нарушению закреплённого в части 1 статьи 1.4 КоАП Российской Федерации принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации. Оспариваемые административными истцами положения Закона № 460-ПК отсылают к правилам благоустройства территорий муниципальных образований, утверждённых органами местного самоуправления, которые могут содержать различные требования, обязательные для исполнения любым лицом, находящимся на территории конкретного муниципального образования. Это может повлечь разную правоприменительную практику в муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, и как следствие этого – ослабление гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от незаконных преследования и наказания. Правовая неопределённость заключается именно

в отсутствии описания конкретного действия (бездействия), связанного с неисполнением предписаний, установленных соответствующими правилами благоустройства, за которое наступает административная ответственность по статьям 6.7 и 6.7.1 Закона № 460-ПК.

Неопределённость правовой нормы, согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимся в пункте 35 постановления от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», является самостоятельным основанием для признания оспариваемой правовой нормы недействующей.

Поскольку положения статей 6.7 и 6.7.1 Закона № 460-ПК (в оспариваемой части) не отвечают установленным принципам правовой определённости, ясности и недвусмысленности, что ведёт к нарушению закреплённого в части 1 статьи 1.4 КоАП Российской Федерации принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации, требования административных истцов подлежат удовлетворению.

Ссылка административных ответчиков в обоснование возражений по заявленным требованиям на наличие бланкетных норм в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях является несостоятельной, поскольку федеральный законодатель устанавливает административную ответственность за несоблюдение тех или иных правил, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, то есть являются едиными для всех физических и юридических лиц, а также должностных лиц.

Представленное стороной административного ответчика экспертное заключение по результатам проведения правовой экспертизы на Закон № 460-ПК (в действующей редакции) от 29 апреля 2019 г., составленное Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Пермскому краю, какого-либо правового значения при разрешении настоящего административного дела не имеет, поскольку рассмотрение предъявленного в суд в порядке, предусмотренном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, административного искового заявления о признании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации недействующим относится к компетенции суда субъекта Российской Федерации.

Суд не может согласиться с доводами административных истцов о том, что устанавливая административную ответственность по статьям 6.7 и 6.7.1 Закона № 460-ПК, законодатель Пермского края превысил свои полномочия, перечисленные в статье 1.3.1 КоАП Российской Федерации, со ссылкой на то, что данными нормами фактически установлена административная ответственность за те деяния (действия либо бездействие), за которые установлена административная ответственность на федеральном уровне –

нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Учитывая диспозицию статьи 6.7 (в оспариваемой части) и диспозицию статьи 6.7.1, оснований полагать, что субъект Российской Федерации установил административную ответственность за деяния, за которые уже установлена административная ответственность статьями 6.3, 8.1, 8.8, 9.4, 9.8, 20.4 и иными статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не имеется.

По этому же основанию несостоятельными являются утверждения стороны административного истца о введении нормами статей 6.7 и 6.7.1 Закона № 460-ПК запретов и ограничений, которые установлены федеральными нормативными правовыми актами, в частности статьями 7, 42 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктом 74 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390.

Доводы административных истцов о нарушении процедуры принятия Закона № 254-ПК и Закона № 384-ПК, которыми внесены изменения в Закон № 460-ПК, суд признаёт ошибочными, так как они опровергаются совокупностью представленных представителем Законодательного Собрания Пермского края документов, подтверждающих соблюдение требований:

Закона Пермского края от 6 марта 2007 г. № 7-ПК «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края» (далее также – Закон № 7-ПК), которым определены порядок внесения в Законодательное Собрание Пермского края и рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края проектов законов Пермского края, принятия и обнародования законов Пермского края;

Регламента Законодательного Собрания Пермского края, утверждённого постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 1 февраля 2007 г. № 41, которым установлены порядок подготовки и проведения заседаний Законодательного Собрания Пермского края, процедура рассмотрения и принятия им законов Пермского края и иных правовых актов Законодательного Собрания Пермского края.

Утверждения административных истцов о том, что при принятии Закона № 254-ПК нарушена процедура проведения оценки регулирующего воздействия (далее также – ОРВ), являются ошибочными.

Статьёй 26.3-3 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы

осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (пункт 1); оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации (пункт 1.1.); нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (пункт 2).

Законом Пермского края от 11 декабря 2014 г. № 412-ПК «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» (далее также – Закон № 412-ПК) (в редакции, действовавшей на момент принятия Закона № 254-ПК) предусмотрено, что проекты законов Пермского края, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Пермского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – проекты нормативных правовых актов Пермского края), подлежат оценке регулирующего воздействия (часть 1 статьи 1).

Частью 1 статьи 2 Закона № 412-ПК предусмотрено, что порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края устанавливается нормативным правовым актом губернатора Пермского края.

На момент принятия Закона № 254-ПК действовал Порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края, утверждённый указом губернатора Пермского края от 18 февраля 2015 г. № 23 «Об оценке регулирующего воздействия проектов

нормативных правовых актов Пермского края и экспертизе нормативных правовых актов Пермского края» (далее – Порядок проведения ОРВ № 23).

Органом – разработчиком проекта закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» являлось Министерство промышленности, предпринимательства и торговли», которое определило среднюю степень оценки регулирующего воздействия законопроекта.

В деле имеется сводный отчет о результатах проведения оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта, содержащий выводы о том, что в законопроекте новые обязанности, ограничения, изменения существующих обязанностей и ограничений, а также ответственность, вводимые предлагаемым правовым регулированием, отсутствуют (таблица раздела 7).

В заключении об оценке регулирующего воздействия на проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» от 12 апреля 2018 г. № СЭД-18-04-21-12, составленном Министерством экономического развития и инвестиций Пермского края (далее – Заключение об ОРВ от 12 апреля 2018 г.), указано, что все поступившие в процессе ОРВ мнения носят отрицательный характер. Мнения не учтены разработчиком. Представители бизнес-сообщества, участвовавшие в публичных консультациях, считают размеры предлагаемых штрафов высокими. Разработчиком размеры штрафов, содержащиеся в проекте закона не обоснованы. Рекомендуем разработчику обосновать размеры штрафов, поскольку у уполномоченного органа не имеется достаточных оснований для выводов о наличии или отсутствии в проекте нормативного правового акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также бюджета Пермского края.

Решением Экспертного совета по оценке регулирующего воздействия проектов законов Пермского края и экспертизе законов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, от 13 апреля 2018 г. № 1 поддержано и утверждено Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае». Также этим решением разработчику законопроекта рекомендовано предусмотреть в статьях 6.7.1 и 9.1 проекта закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» увеличение административных штрафов только в отношении граждан и должностных лиц, административные штрафы для юридических лиц

оставить в прежнем размере. Кроме того, этим решением Законодательному Собранию Пермского края рекомендовано рассмотреть проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» с учётом замечаний Экспертного совета по оценке регулирующего воздействия проектов законов Пермского края и экспертизе законов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Таким образом, требования, предусмотренные статьёй 2 Закона № 412-ПК и Порядком проведения ОРВ № 23, были соблюдены. Некоторые несоответствия содержания сводного отчёта о результатах проведения оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта, а также Заключения об ОРВ от 12 апреля 2018 г. положениям приведённых региональных правовых актов не свидетельствует о несоблюдении процедуры оценки регулирующего воздействия при принятии Закона № 254-ПК. При внесении законопроекта в Законодательное Собрание Пермского края все необходимые документы, в том числе Заключение об ОРВ от 12 апреля 2018 г. и решение Экспертного совета от 13 апреля 2018 г. № 1 были представлены, то есть требования пункта «е» части 2 статьи 3 Закона № 7-ПК были соблюдены. Все подтверждающие данные обстоятельства документы имеются в материалах дела.

Суд считает, что при принятии Закона № 384-ПК положения Закона № 412-ПК, а также Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края, утверждённого указом губернатора Пермского края от 19 декабря 2018 г. № 126 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и экспертизе действующих нормативных правовых актов Пермского края» (далее также – Порядок проведения ОРВ № 126), были полностью соблюдены.

В материалах дела имеется копия сводного отчёта о результатах проведения оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта от 12 апреля 2019 г. (далее также – Сводный отчёт от 12 апреля 2019 г.), который содержит вывод о том, что законопроектом новые обязанности, ограничения, изменения существующих обязанностей и ограничений, а также ответственность, вводимые предлагаемым правовым регулированием, не установлены (пункт 8.1).

В заключении об оценке регулирующего воздействия проекта закона Пермского края «О внесении изменений в статью 6.7.1 Закона Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» от 17 апреля 2019 г. № СЭД-18-08-21-6, составленном Министерством экономического развития и инвестиций Пермского края (далее – Заключение об ОРВ от 17 апреля 2019 г.), указано, что проект нормативного правового акта не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной

деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета Пермского края.

Оценка регулирующего воздействия (далее также – ОРВ) проекта закона Пермского края «О внесении изменений в статью 6.7.1 Закона Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» проведена в специальном (срочном) порядке, что предусмотрено Порядком проведения ОРВ № 126.

Решение вопроса о том, какой порядок (общий, упрощённый или специальный (срочный) необходимо применить при ОРВ, определяется разработчиком проекта нормативного правового акта согласно требованиям действующего законодательства и указывается в сводном отчёте (пункт 1.9 Порядка проведения ОРВ № 126).

Процедура специального (срочного) порядка проведения ОРВ регламентирована разделом IV Порядка проведения ОРВ № 126 и данная процедура была соблюдена разработчиком законопроекта. При этом утверждения представителей административного истца о том, что срочный порядок проведения ОРВ предусмотрен только в отношении проектов нормативных правовых актов, разработчиком которых является Правительство Пермского края, губернатор Пермского края и исполнительные органы государственной власти Пермского края со ссылкой на постановление Правительства Пермского края от 5 октября 2007 г. № 223-п «Об утверждении Регламента подготовки проектов правовых актов Правительства Пермского края и председателя Правительства Пермского края», являются ошибочными.

Как следует из Порядка проведения ОРВ № 126, ОРВ по специальному (срочному) порядку проводится в отношении проектов нормативных правовых актов, на которых в соответствии с установленной Правительством Пермского края процедурой уполномоченным лицом наложена виза «Срочно» (пункт 4.1). Виза «Срочно», как следует из Заключения об ОРВ от 17 апреля 2019 г., разработчиком законопроекта (депутатом Законодательного Собрания Пермского края Миролюбовой Т.В.) была получена.

Поскольку ОРВ законопроекта была проведена по специальному (срочному) порядку, при представлении в Законодательное Собрание Пермского края проекта закона Пермского края «О внесении изменений в статью 6.7.1 Закона Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае» дополнительно к Заключению об ОРВ от 17 апреля 2019 г. не требовалось представление решения Экспертного совета по оценке регулирующего воздействия проектов законов Пермского края и экспертизе законов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, что прямо предусмотрено пунктом «е» части 2 статьи 3 Закона № 7-ПК.

Несогласие административных истцов с содержанием документов, принятых в процессе оценки регулирующего воздействия, с самой процедурой проведения ОРВ, а также с выводами, изложенными в Заключении об ОРВ от 12 апреля 2018 г. и в Заключении об ОРВ от 17 апреля 2019 г., не свидетельствует о том, что при принятии Закона № 254-ПК и Закона № 384-ПК оценка регулирующего воздействия не проводилась.

Вместе с тем, несмотря на то, что при внесении приведёнными выше законами изменений в Закон Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» была соблюдена установленная процедура, это не влечёт отказ административным истцам в удовлетворении заявленных требований, учитывая изложенные ранее основания признания статьи 6.7 (в оспариваемой части) и статьи 6.7 (полностью) Закона № 460-ПК недействующими.

Что касается вопроса несоответствия размера административных штрафов по статьям 6.7, 6.7.1 Закона № 460-ПК характеру допущенных нарушений и принципу соразмерности, учитывая, что данные нормы подлежат признанию недействующими, суд не находит оснований рассматривать этот довод по существу.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты.

Поскольку судом установлено, что Закон Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» в оспариваемой части не соответствует иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в частности Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, не отвечает принципам определённости, ясности и недвусмысленности, нарушает права истцов, которые на основании оспариваемого регионального закона привлекались к административной ответственности (Ассоциация «Пермский стандарт» в данном случае представляет членов ассоциации, одним из которых является ЖСК № 40, в силу пунктов 2.3, 2.4 Устава Ассоциации), заявленные ООО «ПРЕССА», ТСЖ «Ленина, 69», ИП Ереминым Д.В., ООО «Пресса-Маркет», ТСЖ «Черняховского, 72а», ЖСК № 55, ЖСК № 42, ЖСК № 8, ЖСК № 40, ТСЖ «Солнечный», ТСЖ «Яблочкова 17», ИП Касимовым И.Н., Ассоциацией «Пермский стандарт» и Дмитриенко Н.С. искивые требования подлежат удовлетворению.

Учитывая, что до вынесения решения суда оспариваемый нормативный правовой акт применялся, порождая определённые правовые последствия для граждан и организаций, суд, принимая во внимание положения пункта 1

части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», считает возможным признать оспариваемые нормы Закона № 460-ПК недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Исходя из пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, сообщение о настоящем решении должно быть опубликовано в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края» и на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Руководствуясь статьями 175 – 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

р е ш и л:

административные исковые заявления общества с ограниченной ответственностью «ПРЕССА», товарищества собственников жилья «Ленина, 69», индивидуального предпринимателя Еремина Дмитрия Васильевича, общества с ограниченной ответственностью «Пресса-Маркет», товарищества собственников жилья «Черняховского, 72а», жилищно-строительного кооператива № 55, жилищно-строительного кооператива № 42, жилищно-строительного кооператива № 8, жилищно-строительного кооператива № 40, товарищества собственников жилья «Солнечный», товарищества собственников жилья «Яблочкова 17», индивидуального предпринимателя Касимова Ирика Наильевича, ассоциации содействия жилищному самоуправлению «Пермский стандарт», Дмитриенко Николая Сергеевича удовлетворить.

Признать недействующими со дня вступления решения суда в законную силу следующие положения Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае»:

статью 6.7.1 полностью;

статью 6.7 в той мере, в которой указанная статья устанавливает административную ответственность за размещение нестационарных торговых объектов.

В течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу сообщение об этом решении должно быть опубликовано в официальном печатном издании «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов

губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края» и на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

На решение может быть подана апелляционная жалоба или принесено апелляционное представление прокурором в Верховный Суд Российской Федерации через Пермский краевой суд в течение месяца со дня изготовления решения в окончательной форме – 26 июня 2019 г.

Решение в законную силу не вступило.

Судья – подпись - Бузмаков С.С.

Копия верна: судья



Ефремова О.Н.