



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 80-АПГ17-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«24» мая 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела административное дело по апелляционной жалобе губернатора Ульяновской области и правительства Ульяновской области на решение Ульяновского областного суда от 27 января 2017 года, которым частично удовлетворен административный иск Бутусова С.В. об оспаривании статьи 4.3 Закона Ульяновской области от 28 февраля 2011 года № 16-ЗО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях», а также пунктов 1.5 и 4.5 Правил благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области, утвержденных приказом министерства строительства, жилищно-коммунального комплекса и транспорта Ульяновской области от 11 января 2016 года № 01-од.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

24 февраля 2011 года Законодательным Собранием Ульяновской области принят и 28 февраля 2011 года губернатором Ульяновской области подписан Закон Ульяновской области № 16-ЗО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях».

Законом Ульяновской области от 3 июля 2015 года № 86-ЗО в Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях введена статья 4.3. Данный Закон размещен 7 июля 2015 года на официальном интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru и официально опубликован в газете «Ульяновская правда» от 9 июля 2015 года № 93.

Введенной указанным Законом Ульяновской области статьей 4.3 Кодекса Ульяновской области об административных правонарушениях установлены административные наказания за размещение транспортного средства на газоне, детской или спортивной площадке, а равно в границах территории аллеи, бульвара, парка, сада или сквера.

В соответствии с этой статьей:

1. Размещение механического транспортного средства (прицепа к нему) на газоне, детской или спортивной площадке, а равно в границах территории аллеи, бульвара, парка, сада или сквера, находящейся за пределами обустроенной или приспособленной и используемой для движения людей и (или) транспортных средств полосы земли или поверхности искусственного сооружения, если это действие не связано с осуществлением деятельности по созданию или эксплуатации соответствующих объектов или территорий, выполнением аварийных или иных неотложных работ на объектах жизнеобеспечения населения и не содержит признаков административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, –

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от семидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Примечания:

1. Под газоном в настоящей статье понимается участок земли, территория которого ограничена бортовым (бордюрным) камнем, бровкой или иным ограждением или обозначением искусственного происхождения, а поверхность покрыта травянистой и (или) древесно-кустарниковой растительностью либо предназначена для озеленения.

2. Под детской площадкой в настоящей статье понимается участок земли, территория которого ограничена бортовым (бордюрным) камнем, бровкой или иным ограждением или обозначением искусственного происхождения, а на поверхности расположены объекты, предназначенные для игр детей (горки, карусели, качели, песочницы и (или) иные подобные объекты).

3. Под спортивной площадкой в настоящей статье понимается участок земли, территория которого ограничена бортовым (бордюрным) камнем, бровкой или иным ограждением или обозначением искусственного происхождения, а на поверхности расположены объекты, предназначенные для занятий физической культурой и спортом (баскетбольные щиты, брусья, гимнастические стенки, турники и (или) иные подобные объекты).

4. Положения части 1 настоящей статьи применяются, в случае если запрет размещения механического транспортного средства (прицепа к нему) на газоне, детской или спортивной площадке, а равно в границах территории аллеи, бульвара, парка, сада или сквера, находящейся за пределами обустроенной или приспособленной и используемой для движения людей и (или) транспортных средств полосы земли или поверхности искусственного сооружения, установлен правилами благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области.

11 января 2016 года министерством строительства, жилищно-коммунального комплекса и транспорта Ульяновской области издан приказ № 01-од, пунктом 1 которого утверждены Правила благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области. Данные приказ и Правила официально опубликована в газете «Ульяновская правда» от 14 января 2016 года № 2.

Исходя из абзаца шестнадцатого пункта 1.5 указанных Правил, для целей настоящих Правил используется такой термин и его определение, как газон. Согласно этой норме газон – это участок земли, территория которого ограничена бортовым (бордюрным) камнем, бровкой или иным ограждением или обозначением искусственного происхождения, а поверхность покрыта травянистой и (или) древесно-кустарниковой растительностью либо предназначена для озеленения.

Согласно абзацу четвертому пункта 4.5 тех же Правил на территориях поселений (городских округов) Ульяновской области запрещается размещение механического транспортного средства (прицепа к нему) на газоне, детской или спортивной площадке, а равно в границах территории аллеи, бульвара, парка, сада или сквера, находящейся за пределами обустроенной или приспособленной и используемой для движения людей и (или) транспортных средств полосы земли или поверхности искусственного сооружения, если это действие не связано с осуществлением деятельности по созданию или эксплуатации соответствующих объектов или территорий, выполнением аварийных или иных неотложных работ на объектах жизнеобеспечения населения и не содержит признаков административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Бутусов С.В. обратился в суд с административным иском, в котором просил признать недействующими: пункт 1.5 Правил благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области в части слов «газон...», пункт 4.5 этих же Правил в части слов «механического транспортного средства...» с момента принятия судом решения, а также

статью 4.3 Кодекса Ульяновской области об административных правонарушениях со дня издания данной нормы, ссылаясь на факт привлечения его 16 ноября 2016 года к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 4.3 Кодекса Ульяновской области об административных правонарушениях, за нарушение пункта 4.5 Правил благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области, а именно, за размещение принадлежащего ему транспортного средства на газоне возле дома № 45 на Железнодорожной улице в городе Ульяновске.

В обоснование своих требований административный истец ссылался на то, что положения оспариваемых норм противоречат федеральному законодательству, в частности, положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденным постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090.

По мнению административного истца, спорные отношения урегулированы федеральным законодательством, в том числе, Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 года № 170, Санитарными правилами содержания территорий населенных мест СанПиН 42-128-4690-88, утвержденными Главным государственным санитарным врачом СССР 5 августа 1988 года № 4690-88.

Административный истец полагает, что оспариваемые нормы, установившие запрет на размещение транспортных средств в перечисленных в этих нормах местах и административную ответственность за их нарушение, приняты с превышением полномочий субъекта Российской Федерации, нарушают права, свободы и законные интересы Бутусова С.В.

Решением Ульяновского областного суда от 27 января 2017 года административный иск удовлетворен частично.

Статья 4.3 Закона Ульяновской области от 28 февраля 2011 года № 16-ЗО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях», в том числе примечания к данной статье, а также абзац четвертый пункта 4.5 Правил благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области, утвержденных приказом министерства строительства, жилищно-коммунального комплекса и транспорта Ульяновской области от 11 января 2016 года № 01-од, признаны недействующими со дня вступления решения суда об этом в законную силу.

В удовлетворении административного иска в остальной части отказано.

В апелляционной жалобе губернатор Ульяновской области и правительство Ульяновской области просят решение суда отменить и

принять по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Относительно доводов апелляционной жалобы Бутусовым С.В. представлены возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и письменного заключения прокурора Генеральной прокуратуры Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда правильным и оснований для его отмены не находит.

Пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации закреплено, что административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

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

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

Аналогичные положения содержатся 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».

Утверждение правил благоустройства территории городского округа, организация благоустройства территории городского округа относятся к вопросам местного значения городского округа (пункт 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Законом Ульяновской области от 5 ноября 2015 года № 158-ЗО с 1 января 2016 года полномочия органов местного самоуправления поселений (городских округов) Ульяновской области по утверждению правил благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области осуществляет в течение неограниченного срока уполномоченный Правительством Ульяновской области исполнительный орган государственной власти Ульяновской области.

Исходя из пункта 1 статьи 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», формирование и проведение на территории Российской Федерации единой государственной политики в области обеспечения дорожного движения, установление правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения, а также установление единой системы правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения находятся в ведении Российской Федерации.

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

Порядок размещения транспортных средств (остановки и стоянки) регламентирован разделом 12 Правил дорожного движения, а административная ответственность за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств установлена статьей 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Частично удовлетворяя административный иск, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что отношения, связанные с размещением транспортных средств, урегулированы федеральным законодательством в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Кроме того, суд первой инстанции правомерно указал, что размещение транспортных средств на газонах, участках с зелеными насаждениями означает неисполнение гражданами и организациями требований, предусмотренных Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденными приказом Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 15 декабря 1999 года № 153 (пункт 6.3), Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (пункт 3.9.2), а также Санитарными правилами содержания территорий населенных мест СанПиН 42-128-4690-88, которыми установлен запрет на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов, других видов транспорта на озелененных территориях, газонах, участках с зелеными насаждениями.

Также судом первой инстанции обоснованно указано, что нарушение запрета, установленного абзацем четвертым пункта 4.5 Правил благоустройства территорий поселений (городских округов) Ульяновской области в отношении транспортных средств, позволяет привлекать к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 4.3 Кодекса Ульяновской области об административных правонарушениях, тогда как административная ответственность за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом при установлении административной ответственности за вышеназванные действия законодателем субъекта Российской Федерации не

приняты во внимание положения пункта 3 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится 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.

Доводы апелляционной жалобы не могут повлечь отмену обжалуемого решения суда, данные доводы аналогичны позиции административных ответчиков в суде первой инстанции, которой дана надлежащая правовая оценка судом первой инстанции, что нашло мотивированное отражение в решении суда.

Доводы апелляционной жалобы о том, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает административной ответственности за стоянку транспортных средств на перечисленных в оспариваемых нормах местах, основанием для отмены решения суда не являются, поскольку основаны на неверном толковании норм материального права.

Нарушений норм материального и процессуального права судом первой инстанции при рассмотрении и разрешении административного дела не допущено.

При таких обстоятельствах оснований для удовлетворения апелляционной жалобы и отмены обжалуемого решения суда Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ульяновского областного суда от 27 января 2017 года оставить без изменения, апелляционную жалобу губернатора Ульяновской области и правительства Ульяновской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи