



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 57-АПГ16-1

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 апреля 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.

судей Корчашкиной Т.Е. и Калининой Л.А.

при секретаре

Кирсановой А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ануприенко А [ ] И [ ] о признании недействующим с момента вынесения решения суда подпункта 5 пункта 9 главы 3 Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород», утвержденных решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 апреля 2013 года № 720, в части слов «и автотранспорта»

по апелляционной жалобе Ануприенко А [ ] И [ ] апелляционному представлению прокурора Белгородской области на решение Белгородского областного суда от 14 января 2016 года, которым в удовлетворении административного искового заявления Ануприенко А [ ] И [ ] отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения представителя Совета депутатов города Белгорода Дзюба И.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., поддержавшей апелляционное представление, полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

решением Совета депутатов города Белгорода от 30 апреля 2013 г. № 720 утверждены Правила благоустройства территории городского округа «Город Белгород», которыми запрещается размещение объектов различного назначения и автотранспорта на газонах, цветниках, детских, спортивных площадках, пешеходных дорожках, зеленых насаждениях, в арках зданий, на

тротуарах, загрузочных площадках мест для сбора и временного хранения ТБО.

Решение Совета депутатов города Белгорода от 30 апреля 2013 г. № 720 опубликовано в газете «Наш Белгород» от 08 мая 2013 г. № 32 и вступило в силу со дня его опубликования.

Ануприенко А.И. обратился в Белгородский областной суд с административным иском о признании недействующим подпункта 5 пункта 9 главы 3 Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород», утвержденных решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 апреля 2013 г. № 720, в части слов «и автотранспорта».

В обоснование заявленных требований административный истец ссылался на то, что оспариваемое нормативное положение в части слов «и автотранспорта», в соответствии с которым запрещается размещение объектов различного назначения и автотранспорта на газонах, цветниках, детских спортивных площадках, пешеходных дорожках, зеленых насаждениях, в арках зданий, на тротуарах, загрузочных площадках мест для сбора и временного хранения ТБО, противоречит Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Правилам дорожного движения Российской Федерации, утвержденным постановлением Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090.

По мнению административного истца, федеральное законодательство не предполагает установление дополнительных запретов для остановки и стоянки транспортных средств, следовательно, и ответственность за их нарушение. Вместе с тем, запрет на стоянку автомашин на озелененных территориях предусмотрен пунктом 6.3 Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденными приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153, п. 3.9.2 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 23 сентября 2003 г. № 170, что, по мнению истца, свидетельствует о принятии оспариваемой нормы в части регламентации стоянки автотранспорта с нарушением компетенции в данной сфере.

В подтверждение нарушенных прав Ануприенко А.И. сослался на факт привлечения его к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 2.11 Закона Белгородской области от 04 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» за нарушение правил благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка на территории городских и сельских поселений Белгородской области, а именно за стоянку автомобиля на зеленых насаждениях на внутридворовой территории многоквартирного дома.

Решением Белгородского областного суда от 14 января 2016 г. в удовлетворении требований отказано.

На решение Белгородского областного суда от 14 января 2016 г. Ануприенко А.И. подана апелляционная жалоба, в которой содержится просьба об отмене указанного решения суда первой инстанции и принятии по делу нового решения об удовлетворении заявленных требований, в связи с тем, что суд в своем решении в обоснование отказа в иске сослался на утратившие силу Методические рекомендации по разработке норм и правил благоустройства территорий муниципальных образований, утвержденные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 613.

На решение Белгородского областного суда от 14 января 2016 г. прокурором Белгородской области подано апелляционное представление, в котором содержится просьба об отмене указанного решения суда первой инстанции и принятии по делу нового решения об удовлетворении заявленных требований, в связи с нарушением норм материального права.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе и апелляционном представлении, Советом депутатов города Белгорода представлены возражения.

Ануприенко А.И. о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещен своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание не явился, направил суду телефонограмму о рассмотрении дела в его отсутствие. На основании статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в его отсутствие.

Изучив доводы апелляционной жалобы, апелляционного представления и возражений на них, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда подлежащим отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных требований Ануприенко А.И. исходя из следующего.

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 (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи.

Согласно подпункту 7 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами.

Отказывая в удовлетворении требований о признании не действующим с момента вынесения решения суда подпункта 5 пункта 9 главы 3 Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород», утвержденных решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 апреля 2013 г. № 720, в части слов «и автотранспорта», суд исходил из того, что утверждение Правил благоустройства территории городского округа относится в силу статьи 16 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения. Воспроизведение в муниципальном нормативном правовом акте (Правилах благоустройства) норм, правил и положений нормативных актов, принятых федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации не свидетельствует о его незаконности. Размещение транспортных средств на газонах, участках с зелеными насаждениями фактически означает неисполнение гражданами и организациями требований, предусмотренных Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170, Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденными приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153, а также Санитарными правилами содержания территорий населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88), согласно которым установлен запрет на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов, других видов транспорта на озелененных территориях, газонах, участках с зелеными насаждениями, а также запрещено складировать любые материалы, устраивать свалки мусора, засорять их отходами. Оспариваемыми Правилами благоустройства административной ответственности за нарушение данного запрета не предусмотрено.

Судебная коллегия, не умаляя суждений суда первой инстанции об имеющейся у субъекта Российской Федерации компетенции по утверждению Правил благоустройства территории городского округа, вместе с тем не может согласиться с выводами суда, повлиявшими на исход дела.

В соответствии с абзацем 18 части 1 статьи 2 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» благоустройство территории

поселения (городского округа) – это комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения городского округа относятся: утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа.

Глава 3 Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород» определяет требования к содержанию и благоустройству территории города.

В соответствии с подпунктом 5 пункта 9 главы 3 Правил благоустройства запрещается размещение объектов различного назначения и автотранспорта на газонах, цветниках, детских, спортивных площадках, пешеходных дорожках, зеленых насаждениях, в арках зданий, на тротуарах, загрузочных площадках мест для сбора и временного хранения ТБО.

Транспортное средство является источником повышенной опасности, в связи с чем вопросы управления, технической эксплуатации и другие вопросы, связанные с его использованием, урегулированы на федеральном уровне.

Так, в силу пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «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, 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 названного Закона предусмотрено, что на всей территории Российской Федерации единый порядок дорожного движения устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. N 1090 утверждены такие Правила, согласно пункту 1.1 которых иные нормативные акты, касающиеся дорожного движения, должны основываться на требованиях Правил и не противоречить им.

Порядок размещения транспортных средств (остановки и стоянки) регламентирован разделами 12 и 17 Правил дорожного движения, утвержденных Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, ответственность за нарушение которых установлена статьей 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, общественные отношения, связанные с размещением транспортных средств, урегулированы на федеральном уровне федеральным законодательством в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Кроме того, запрет на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов, других видов транспорта на озелененных территориях, газонах, участках с зелеными насаждениями, предусмотрен Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденными Приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. № 153 (пункт 6.3), Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170 (пункт 3.9.2), Санитарными правилами содержания территорий населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88).

В соответствии с названным федеральным законодательством охрана окружающей среды представляет собой деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). При этом ответственность за несоблюдение установленных федеральным законодательством правил, стандартов, требований, а также за действия, влекущие уничтожение либо повреждение объектов зеленого фонда, наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Полномочия субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных

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, его полномочия по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены, поскольку такая ответственность 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, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена КоАП РФ.

В противном 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.

При этом Судебная коллегия по административным делам учитывает, что в пункте 3 главы 1 оспариваемых Правил указано, что должностные, юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели, виновные в нарушении Правил, несут ответственность в соответствии с законом Белгородской области от 04 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»,

а в статье 2.11 закона Белгородской области от 04 июля 2002 г. № 35 предусмотрена административная ответственность за нарушение Правил благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка на территории городских и сельских поселений Белгородской области.

Также необходимо отметить, что норма, аналогичная подпункту 5 пункта 9 главы 3 Правил, была закреплена ранее в статье 2.4 Закона № 35, которая предусматривала ответственность за проезд, остановку, стоянку транспортных средств на детских площадках, пешеходных дорожках, газонах, участках с зелеными насаждениями, то есть ответственность в области безопасности дорожного движения, правила которого урегулированы на федеральном уровне.

Однако решением Белгородского областного суда от 26 августа 2013 г. статья 2.4 Закона № 35 признана противоречащей федеральному законодательству.

Определением Верховного суда Российской Федерации от 11 декабря 2013 г. решение Белгородского областного суда от 26 августа 2013 г. в этой части было оставлено без изменения.

Статья 2.4 исключена из закона № 35. Однако фактически диспозиция указанной статьи перенесена в подпункт 5 пункта 9 главы 3 Правил, за нарушение которого предусмотрена административная ответственность по статье 2.11 Закона Белгородской области от 04 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области».

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт регионального уровня дублирует административную ответственность за нарушения Правил благоустройства, установленную нормами КоАП РФ, что недопустимо в силу приведенных норм права.

Однако суд первой инстанции, обосновывая свой вывод об отсутствии правовых оснований для удовлетворения административного искового заявления, сослался на то, что Правилами благоустройства административная ответственность за нарушение данного запрета не предусмотрена.

Действительно, Правилами благоустройства напрямую административная ответственность за нарушение данного запрета не предусмотрена, между тем суд не учел, что статьей 2.11 Закона Белгородской области от 04 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» предусмотрена административная ответственность за нарушение Правил благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка на территории городских и сельских поселений Белгородской области.

Из материалов дела следует, что Ануприенко А.И. привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 2.11 Закона Белгородской области от 04 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» за нарушение Правил благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка на территории

городских и сельских поселений Белгородской области, а именно за стоянку автомобиля на зеленых насаждениях около многоквартирного дома.

Таким образом, нарушение запрета в отношении автотранспорта, установленного подпунктом 5 пункта 9 главы 3 Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород», позволяет привлекать к административной ответственности субъектов административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 2.11 Закона Белгородской области от 04 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области», тогда как административная ответственность за нарушение правил остановки и стоянки автотранспортных средств предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Судебная коллегия, проанализировав оспариваемую норму, приходит к выводу, что она по своей сути является воспроизведением экологических, санитарно-эпидемиологических и иных требований, предусмотренных федеральным законодательством. Федеральное законодательство не исключает возможности воспроизведения в законах субъектов Российской Федерации и актах местного самоуправления положений федерального законодательства (пункт 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»), как не исключает и возможности наличия в региональных законах ссылок (отсылок) на положения федеральных нормативных правовых актов. Однако такие ссылки не должны приводить к привлечению к административной ответственности за нарушение данного запрета.

В связи с изложенным, подпункт 5 пункта 9 главы 3 Правил благоустройства на территории городского округа «Город Белгород», утвержденных решением Совета депутатов города Белгорода от 30 апреля 2013 г. № 720, нельзя признать законным по вышеприведенным основаниям, а решение Белгородского областного суда от 14 января 2016 г. по административному делу по административному исковому заявлению Ануприенко А.И. о признании противоречащим федеральному законодательству и не действующим с момента вынесения решения подпункта 5 пункта 9 главы 3 Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород», утвержденных решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 апреля 2013 года № 720, в части слов «и автотранспорта» подлежит отмене.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309, 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Белгородского областного суда от 14 января 2016 года отменить, вынести новое решение, которым признать не действующим подпункт 5 пункта 9 главы 3 в части слов «и автотранспорта» Правил благоустройства территории городского округа «Город Белгород», утвержденных решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 апреля 2013 года № 720, со дня вступления настоящего решения в законную силу.

Председательствующий

Судьи

