

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 18 октября 2017 г. по делу № 5-АПГ17-87

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

- председательствующего Александрова В.Н.,
- судей Абакумовой И.Д. и Борисовой Л.В.
- при секретаре Костерева Д.А.

Рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам общества с ограниченной ответственностью "ПОРТАЛ" и общества с ограниченной ответственностью "АЛД Автомотив" на решение Московского городского суда от 31 мая 2017 г., которым отказано в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью "ПОРТАЛ" об оспаривании статьи 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" в части установления административного штрафа для юридических лиц и административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью "АЛД Автомотив" об оспаривании статьи 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях". Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью "ПОРТАЛ" Филимоновой Т.В., общества с ограниченной ответственностью "АЛД Автомотив" Ивановой А.В. и Беляева И.С., поддержавших доводы апелляционных жалоб, возражения на жалобы представителей Московской городской Думы - Григорьевой В.Г., Мэра Москвы - Косимовой О.В., Департамента топливно-энергетического комплекса города Москвы - Гасанова М.Г., Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы - Гаманченко Е.П., Московской административной дорожной инспекции - Усмановой Ю.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

общество с ограниченной ответственностью "ПОРТАЛ" (далее - ООО "ПОРТАЛ") обратилось в суд с административным исковым заявлением об оспаривании статьи 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" в той мере, в какой для юридических лиц установлен административный штраф за

размещение транспортных средств на территории города Москвы, занятой зелеными насаждениями.

Общество с ограниченной ответственностью "АЛД Автомотив" (далее - ООО "АЛД Автомотив") обратилось в суд с иском о признании этой же нормы недействующей в той мере, в какой она предусматривает административную ответственность за размещение транспортных средств на территории, занятой зелеными насаждениями.

В обоснование заявленных требований административные истцы указали на то, что оспариваемая норма принята с превышением полномочий субъекта Российской Федерации, поскольку общественные отношения, связанные с размещением транспортных средств, обеспечением порядка и безопасности дорожного движения, урегулированы Федеральным [законом](#) от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения", [Правилами](#) дорожного движения Российской Федерации, утвержденными постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. N 1090, [Правилами](#) и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. N 170, [Правилами](#) создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденными приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. N 153, Санитарными [правилами](#) содержания территорий населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88). Установление ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения относится к предмету ведения Российской Федерации. Представительные органы власти субъектов Российской Федерации не уполномочены на законодательную деятельность в этой сфере. Движение и стоянка транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями, означает неисполнение гражданами и организациями обязанности охранять природу и окружающую среду, обеспечивать сохранность зеленых насаждений и, как следствие, нарушение положений Федерального [закона](#) от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" и Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

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.

Общественные отношения, связанные с привлечением к ответственности за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств, урегулированы [статьей 12.19](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и субъект Российской Федерации не вправе устанавливать дополнительные запреты для остановки и стоянки транспортных средств и ответственность за их нарушение. Как собственники транспортных средств, размещенных на территории, занятой зелеными насаждениями, в городе Москве, административные истцы были привлечены к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного [статьей 8.25](#) Кодекса города Москвы об административных правонарушениях.

Определением Московского городского суда от 7 марта 2017 г. административные дела по административным исковым заявлениям ООО "ПОРТАЛ" и ООО "АЛД Автомотив" объединены в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

Московским городским судом постановлено приведенное выше решение, об отмене которого и о принятии нового судебного акта об удовлетворении заявленных требований просят в апелляционных жалобах ООО "ПОРТАЛ" и ООО "АЛД Автомотив", ссылаясь на неправильное толкование судом норм материального права, подлежащих применению к спорному правоотношению. Определением этого же суда от 21 июля 2017 г. ООО "ПОРТАЛ" пропущенный процессуальный срок для подачи апелляционной жалобы восстановлен. Московской городской Думой, Мэром Москвы, Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы, Департаментом транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города, Московской административной дорожной инспекцией, прокуратурой города Москвы представлены возражения на апелляционные жалобы о несостоятельности их доводов.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в соответствии со [статьей 44](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) в связи с реорганизацией на основании постановления Правительства Москвы от 7 марта 2017 г. N 81-ПП "О реорганизации Департамента топливно-энергетического хозяйства города Москвы" заинтересованного лица - Департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы произведена замена данного заинтересованного лица на его правопреемника - Департамент топливно-энергетического хозяйства города Москвы.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу об отсутствии предусмотренных [статьей 310](#) КАС РФ оснований для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

Судом установлено, что 13 мая 2015 г. Московской городской Думой принят Закон города Москвы N 26 "О внесении изменений в Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" (далее - Закон города Москвы N 26), официально опубликованный 2 июня 2015 г. в издании "Вестник Мэра и Правительства Москвы", N 31, 16 июня 2015 г. - "Тверская, 13", N 72, 26 июня 2015 г. - "Ведомости Московской городской Думы", N 4, ст. 82.

Законом города Москвы N 26 глава 8 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях" (далее - Кодекс города Москвы об административных правонарушениях") дополнена статьей 8.25 следующего содержания:

"Статья 8.25. Размещение транспортных средств на территории, занятой зелеными насаждениями

Размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц - тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - трехсот тысяч рублей".

Отказывая в признании данной нормы недействующей, суд исходил из вывода о том, что статья 8.25 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях касается правоотношений в области благоустройства города Москвы, связанных в том числе с озеленением территории города, регулирование которых входит в полномочия субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, и не затрагивает отношения в сфере безопасности дорожного движения, регулируемые федеральным законодательством.

Этот вывод суда мотивирован, основан на анализе действующего законодательства и материалах дела, и оснований для признания его неправильным не имеется.

На федеральном уровне правовое регулирование отношений в указанной выше сфере осуществляется [Конституцией](#) Российской Федерации, Федеральным [законом](#) от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ), [Кодексом](#) Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), а также иными федеральными законами.

Согласно [пункту "к" части 1 статьи 72](#), [статье 73](#), [части 4 статьи 76](#) Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

[Подпунктом 39 пункта 2 статьи 26.3](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ 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), отнесено 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.

В [статье 1.1](#) КоАП РФ определено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного [Кодекса](#) и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно [пункту 3 части 1 статьи 1.3](#) КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено 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.

К ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях согласно [пункту 1 части 1 статьи 1.3.1](#) КоАП РФ отнесено 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.

Из системного анализа приведенных федеральных норм следует, что субъект Российской Федерации вправе установить административную ответственность за нарушение только тех правил и норм, которые предусмотрены нормативными правовыми актами этого субъекта Российской Федерации, путем указания в диспозиции статьи об административном правонарушении конкретных противоправных действий, исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с признаками объективной стороны административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена [КоАП](#) РФ.

Как отмечено в его преамбуле, административная ответственность Кодексом города Москвы об административных правонарушениях введена за нарушение норм и правил, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы, правовыми актами органов местного самоуправления в городе Москве по вопросам, не отнесенным [КоАП](#) РФ к ведению Российской Федерации.

Статья 8.25 находится в главе 8 Закона города Москвы, объединяющей административные правонарушения в области благоустройства города. Из содержания данной нормы усматривается, что объектом правонарушения является газон и иная территория города Москвы, занятая зелеными насаждениями, которым в результате размещения на них транспортных средств причиняется вред, объективную сторону состава административного правонарушения образует остановка или стоянка транспортных средств на газоне и иной территории города Москвы, занятой зелеными насаждениями. В соответствии с Федеральным [законом](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федерации" организация благоустройства территории поселения, включая озеленение территории, отнесена к вопросам местного значения ([пункт 19 части 1 статьи 14](#), [пункт 25 части 1 статьи 16](#), [пункт 10 части 1 статьи 16.2](#)).

В [статье 2](#) названного Федерального закона определено, что под благоустройством территории поселения (городского округа) понимается 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. Газоны, иные зеленые насаждения согласно статье 1 Закона города Москвы от 5 мая 1999 г. N 17 "О защите зеленых насаждений" и пункту 4 статьи 1 Закона города Москвы от 30 апреля 2014 г. N 18 "О благоустройстве в городе Москве" представляют собой древесно-кустарниковую и травянистую растительность естественного и искусственного происхождения, являющуюся одним из элементов объектов благоустройства.

Таким образом, вопросы, связанные с озеленением находящихся в общем пользовании граждан территорий города Москвы (газоны и иная территория, занятая зелеными насаждениями), а также с сохранностью зеленых насаждений, относятся к компетенции органов местного самоуправления, органов власти города Москвы и в пределы ведения Российской Федерации не входят.

В силу части 3 статьи 3 Закона города Москвы от 30 апреля 2014 г. N 18 "О благоустройстве в городе Москве", направленного на создание на территории города Москвы внешней среды, благоприятной для человека, отношения, правоотношения, связанные с озеленением территории, содержанием и охраной зеленых насаждений, отнесены к отношениям в области благоустройства города.

Запрет на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов, других видов транспорта на газонах и других участках с зелеными насаждениями установлен статьей 7 Закона города Москвы от 5 мая 1999 г. N 17 "О защите зеленых насаждений", пунктом 9.3 Правил создания, содержания и охраны зеленых насаждений и природных сообществ города Москвы, утвержденных постановлением Правительства Москвы от 10 сентября 2002 г. N 743-ПП, пунктом 10.31 Правил санитарного содержания территорий, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в городе Москве, утвержденных постановлением Правительства Москвы от 9 ноября 1999 г. N 1018.

При таких обстоятельствах, учитывая положения [пункта 1 части 1 статьи 1.3.1](#) КоАП РФ, субъект Российской Федерации - город федерального значения Москва был вправе установить административную ответственность за нарушение принятых им законов и иных нормативных правовых актов в области благоустройства, предусматривающих запрет на размещение транспортных средств на газоне или иной территории города Москвы, занятой зелеными насаждениями.

Утверждения административных истцов о том, что объектом административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.25 Кодекса

города Москвы об административных правонарушениях, являются общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения, а не в области благоустройства названного города, правильно признаны судом несостоятельными.

В соответствии с [частью 1 статьи 6](#) и [частью 4 статьи 22](#) Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" (далее - Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ) к ведению Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения отнесено установление единой системы технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения и единого порядка дорожного движения на всей территории Российской Федерации.

В [статье 2](#) Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ указано, что под дорожным движением понимается совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог. Дорогой признается обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения. Дорога включает в себя одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины и разделительные полосы при их наличии.

Федеральный [закон](#) от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ и [Правила](#) дорожного движения Российской Федерации, утвержденные постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. N 1090 (далее - Правила дорожного движения Российской Федерации), не определяют территории общего пользования в пределах населенного пункта, занятые газонами и зелеными насаждениями, как земли, используемые для движения транспортных средств, соответствующие понятиям "дорожное движение" и "дороги", и не устанавливают запрет на размещение транспортных средств на газонах и иных территориях, занятых зелеными насаждениями.

[Статья 12.19](#) КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств, содержащихся в [разделе 12](#) Правил дорожного движения Российской Федерации, в местах, перечисленных в [частях 2 - 4 статьи 12.19](#) КоАП РФ, среди которых газоны и территории, занятые зелеными насаждениями, не значатся.

Объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного [статьей 12.19](#) КоАП РФ, образуют действия по преднамеренному прекращению движения транспортного средства, связанному или не связанному с посадкой или высадкой пассажиров либо загрузкой или разгрузкой транспортного средства на обустроенной или приспособленной и используемой для движения транспортных средств полосе земли (на проезжей части дороги, обочине и так далее).

Следовательно, [статья 12.19](#) КоАП РФ и статья 8.25 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях касаются различных правоотношений, в связи с чем оспариваемая административными истцами правовая норма об административной ответственности за размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями, не дублирует ответственность за правонарушения в области дорожного движения, предусмотренные [статьей 12.19](#) КоАП РФ, и не вводит административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Данный вывод согласуется с нормативными установлениями [КоАП](#) РФ.

В [части 1 статьи 2.6.1](#) данного Кодекса закреплено, что к административной ответственности за административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

В связи с тем, что статья 8.25 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, принята Московской городской Думы в пределах ее компетенции с соблюдением установленного порядка, не содержит неоднозначных формулировок и терминов, свидетельствующих о правовой неопределенности данной нормы, вывод суда первой инстанции об отсутствии правовых оснований для удовлетворения административных исковых заявлений ООО "ПОРТАЛ" и ООО "АЛД Автомотив" является правомерным. Ссылки административных истцов в апелляционных жалобах на Федеральный [закон](#) от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии" вывода суда не опровергают, поскольку поименованные федеральные законы не регулируют правоотношения в сфере благоустройства территории населенных пунктов, в том числе связанные с размещением транспортных средств на землях, занятых зелеными насаждениями.

[Правила](#) и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. N 170, Санитарные [правила](#) содержания территорий населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88) также регулируют иные, не являющиеся предметом спора по данному делу, правоотношения по эксплуатации, капитальному ремонту и реконструкции объектов жилищно-коммунального хозяйства, обеспечению сохранности и содержанию жилищного фонда, обеспечению санитарного состояния территорий населенных мест (улиц, площадей, парков, скверов и других мест общественного пользования, проездов внутри микрорайонов и кварталов), жилых и гражданских зданий.

[Правила](#) создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденные приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 г. N 153, являются рекомендательным документом в целях регламентации основных вопросов ведения зеленого хозяйства и предназначены только для предприятий, занимающихся вопросами создания, охраны и содержания озелененных территорий.

Доводы апелляционных жалоб основаны на ошибочном толковании норм материального права, сводятся к переоценке выводов суда, повторяют доводы административных истцов в суде первой инстанции, которым в решении дана надлежащая правовая оценка.

Нарушений норм процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному разрешению дела, судом не допущено.

На основании изложенного, руководствуясь [пунктом 1 статьи 309](#), [статьей 311](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Московского городского суда от 31 мая 2017 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы общества с ограниченной ответственностью "ПОРТАЛ" и общества с ограниченной ответственностью "АЛД Автомотив" - без удовлетворения.