



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 45-АПГ17-3

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«31» мая 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей
при секретаре

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

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам губернатора Свердловской области, Екатеринбургской городской Думы и главы Екатеринбурга - председателя Екатеринбургской городской Думы на решение Свердловского областного суда от 26 декабря 2016 года, которым удовлетворен административный иск Логиновских М.С. об оспаривании пункта 1 статьи 17 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», абзаца четвертого пункта 7 Правил благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденных решением Екатеринбургской городской Думы от 26 июня 2012 года № 29/61, абзацев восьмого и десятого пункта 15 Правил создания, содержания и охраны зеленых насаждений на территории муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденных решением Екатеринбургской городской Думы от 21 декабря 2010 года № 87/34, а также по апелляционной жалобе Екатеринбургской городской Думы на дополнительное решение Свердловского областного суда от 8 февраля 2017 года об опубликовании сообщения о принятии решения суда и взыскании судебных расходов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснение представителя главы Екатеринбурга - председателя Екатеринбургской городской Думы и Екатеринбургской городской Думы Александрова В.В., поддержавшего доводы апелляционных

жалоб, возражение против удовлетворения апелляционных жалоб представителя Логиновских М.С. – Доровских А.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда и дополнительное решение суда подлежат оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

31 мая 2005 года Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области принят, 9 июня 2005 года Палатой Представителей Законодательного Собрания Свердловской области одобрен и 14 июня губернатором Свердловской области подписан Закон Свердловской области № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области».

Законом Свердловской области от 8 апреля 2013 года № 32-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» и статью 1 Закона Свердловской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Свердловской области» пункт 1 статьи 17 Закон Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» признан утратившим силу.

25 июня 2013 года Законодательным Собранием Свердловской области принят и 1 июля 2013 года губернатором Свердловской области подписан Закон Свердловской области № 59-ОЗ, которым статья 17 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» дополнена пунктом 1. Данный Закон Свердловской области официально опубликован в газете «Областная газета» от 2 июля 2013 года № 291-296 и в издании «Собрание законодательства Свердловской области» от 31 июля 2013 года № 7.

В настоящее время абзац первый пункта 1 статьи 17 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» действует в редакции Законов Свердловской области от 13 апреля 2015 года № 31-ОЗ и от 27 мая 2015 года № 38-ОЗ, а абзац второй пункта 1 этой же статьи – в редакции Закона Свердловской области от 12 октября 2015 года № 101-ОЗ. Указанные Законы Свердловской области опубликованы надлежащим образом.

Согласно абзацам первому и второму пункта 1 статьи 17 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» нарушение установленных

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил благоустройства территорий населенных пунктов, если эти действия (бездействие) не содержат деяния, ответственность за совершение которого установлена федеральным законом,

- влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей.

26 июня 2012 года Екатеринбургской городской Думой принято решение № 29/61, которым утверждены Правила благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург». Данные решения и Правила благоустройства официально опубликованы в издании «Вестник Екатеринбургской городской Думы» от 29 июня 2012 года № 236.

Согласно абзацу четвертому пункта 7 указанных Правил благоустройства, действующему при рассмотрении настоящего административного дела в суде первой инстанции, на территории муниципального образования «город Екатеринбург» запрещались заезд и парковка транспортных средств и размещение объектов строительного или производственного оборудования на газонах, цветниках, детских и спортивных площадках.

В настоящее время схожая норма предусмотрена подпунктом 3 пункта 7 этих же Правил (в редакции решения Екатеринбургской городской Думы от 14 февраля 2017 года № 3/60), согласно которому в границах муниципального образования «город Екатеринбург» запрещается повреждение элементов и (или) объектов благоустройства (газонов, цветников, детских и спортивных площадок, инженерных коммуникаций), в том числе с использованием автотранспортных средств, строительной техники.

21 декабря 2010 года Екатеринбургской городской Думой принято решение № 87/34, которым утверждены Правила создания, содержания и охраны зеленых насаждений на территории муниципального образования «город Екатеринбург». Данные решения и Правила официально опубликованы в издании «Вестник Екатеринбургской городской Думы» от 28 декабря 2010 года № 196.

Согласно абзацам восьмому и десятому пункта 15 указанных Правил на озелененных территориях запрещается:

осуществлять проезд механизированных транспортных средств (мотоциклов, снегоходов, тракторов и автомашин), за исключением машин специального назначения, на участках земли, занятых растительностью естественного или искусственного происхождения;

производить парковку машин и автомобилей на газонах.

Логиновских М.С. обратился в суд с административным иском о признании приведенных норм недействующими, ссылаясь в обоснование заявленных требований на их принятие Законодательным Собранием Свердловской области и Екатеринбургской городской Думой за пределами

своих полномочий, а также на их несоответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. За нарушение оспариваемых норм административный истец был привлечен к административной ответственности.

Решением Свердловского областного суда от 26 декабря 2016 года административный иск Логиновских М.С. удовлетворен.

В апелляционной жалобе губернатор Свердловской области просит отменить решение суда в части признания недействующим пункта 1 статьи 17 Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» и принять в этой части по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного искового требования.

В апелляционных жалобах Екатеринбургская городская Дума и глава Екатеринбурга - председатель Екатеринбургской городской Думы просят отменить решение суда в части признания недействующими абзаца четвертого пункта 7 Правил благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург», а также абзацев восьмого и десятого пункта 15 Правил создания, содержания и охраны зеленых насаждений на территории муниципального образования «город Екатеринбург» и принять в этой части по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административных исковых требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает принятые по настоящему административному делу решение Свердловского областного суда и дополнительное решение этого же суда правильными и оснований для их отмены не находит.

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 законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 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 года № 184-ФЗ «Об

общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

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 указанных публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

При этом 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.

Удовлетворяя заявленное требование, суд пришел к правильному выводу, что пункт 1 статьи 17 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ, устанавливающий административную ответственность за нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил благоустройства территории населенных пунктов, если эти действия (бездействие) не содержат деяния, ответственность за совершение которого установлена федеральным законом, не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности.

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 путем 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, однако в данном случае законодателем субъекта Российской Федерации это требование не выполнено.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о неопределенности правового регулирования, а также о нарушении закрепленного в части 1 статьи 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципа равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения.

При таком положении решение суда о признании пункта 1 статьи 17 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ недействующим является законным и согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 27 мая 2003 г.

№ 19-П, о том, что в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации) запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определенными, ясными, недвусмысленными. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым - нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

Кроме того, признавая недействующими в оспариваемой части Правила благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденные решением Екатеринбургской городской Думы от 26 июня 2012 года №29/61 и Правила создания, содержания и охраны зеленых насаждений на территории муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденные решением Екатеринбургской городской Думы от 21 декабря 2010 года № 87/34, устанавливающие запреты осуществлять проезд механизированных транспортных средств (мотоциклов, снегоходов, тракторов и автомашин), за исключением машин специального назначения, на участках земли, занятых растительностью естественного или искусственного происхождения; производить парковку машин и автомобилей на газонах; заезжать и парковать транспортные средства на газонах, цветниках, детских и спортивных площадках, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что указанные муниципальные правовые акты приняты Екатеринбургской городской Думой с превышением полномочий.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 6.10.2003 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.

Исходя из буквального толкования приведенной нормы, благоустройство территории представляет собой совокупность действий по выполнению определенных задач, которые не предусматривают установление каких-либо запретов.

В свою очередь, размещение транспортных средств на участках с зелеными насаждениями 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.

Исходя из положений пункта 1 статьи 6 и пункта 4 статьи 22 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», пункта 1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, статей 1.3, 1.3.1 и 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отношения, связанные с размещением транспортных средств, урегулированы федеральным законодательством в области обеспечения безопасности дорожного движения, а ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральным законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, может быть установлена лишь федеральным законом.

Проанализировав приведенные положения федерального законодательства, установив, что оспариваемые пункты муниципальных правовых актов фактически позволяют привлекать виновных лиц за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств к административной ответственности, установленной законом субъекта Российской Федерации, тогда как за данный вид правонарушения наступает административная ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, суд первой инстанции пришел к верному выводу о наличии оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Мотивы, по которым суд первой инстанции пришел к заключению о необходимости удовлетворения требования административного истца, подробно изложены в решении.

Доводы апелляционных жалоб основанием для отмены обжалуемого решения суда не являются, поскольку основаны на неверном толковании норм материального права.

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

Согласно дополнительному решению Свердловского областного суда от 8 февраля 2017 года сообщение о принятии решения Свердловского областного суда от 26 декабря 2016 года подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальных печатных изданиях – газетах «Вечерний Екатеринбург» и «Областная газета». Также данным дополнительным решением суда с Законодательного Собрания Свердловской области и Екатеринбургской городской Думы в пользу Логиновских М.С. взысканы судебные расходы, состоящие из государственной пошлины, по 150 рублей с каждого.

В апелляционной жалобе Екатеринбургская городская Дума просит дополнительное решение суда отменить, ссылаясь на подпункт 19 пункта 1 статьи 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации, часть 1 статьи 114

Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в абзаце первом пункта 40 постановления от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». По мнению Екатеринбургской городской Думы, государственная пошлина с нее не может быть взыскана, так как она выступает по настоящему административному делу в качестве административного ответчика, освобожденного от уплаты судебных расходов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что указанные доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм процессуального права.

Подпунктом 19 пункта 1 статьи 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации закреплено, что от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации в соответствии с гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации и законодательством об административном судопроизводстве, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, освобождаются государственные органы, органы местного самоуправления, выступающие по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, в качестве истцов (административных истцов) или ответчиков (административных ответчиков).

Частью 1 статьи 114 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что судебные расходы, понесенные судом в связи с рассмотрением административного дела, и государственная пошлина, от уплаты которых административный истец был освобожден, в случае удовлетворения административного искового заявления взыскиваются с административного ответчика, не освобожденного от уплаты судебных расходов. В этом случае взысканные суммы зачисляются в доход федерального бюджета.

Исходя из приведенных норм, с государственных органов и органов местного самоуправления, освобожденных от уплаты государственной пошлины на основании подпункта 19 пункта 1 статьи 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации, государственная пошлина не может быть взыскана в том случае, когда административный истец, чей административный иск был удовлетворен, освобожден от уплаты государственной пошлины.

В случае удовлетворения административного иска возврат административному истцу уплаченной государственной пошлины законодательством не предусмотрен, равно как в этом случае законодательством не предусмотрено освобождение органов государственной власти и органов местного самоуправления от обязанности по возмещению судебных расходов, состоящих, в том числе, из государственной пошлины.

Распределение судебных расходов между сторонами регламентировано статьей 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы, за исключением случаев, предусмотренных статьей 107 и частью 3 статьи 109 настоящего Кодекса (части 1 данной статьи).

Таким образом, в случае удовлетворения административного иска расходы административного истца по уплате государственной пошлины подлежат возмещению соответствующим органом в составе судебных расходов.

Обжалуемое дополнительное решение суда является законным, оснований для его отмены по доводам апелляционной жалобы Екатеринбургской городской Думы не имеется.

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

определила:

решение Свердловского областного суда от 26 декабря 2016 года оставить без изменения, апелляционные жалобы губернатора Свердловской области, Екатеринбургской городской Думы и главы Екатеринбурга - председателя Екатеринбургской городской Думы – без удовлетворения.

Дополнительное решение этого же суда от 8 февраля 2017 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Екатеринбургской городской Думы – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи