



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-АПА19-73

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«4» декабря 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,

судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.

при секретаре Луговой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам Козаренко И.В., Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и губернатора Санкт-Петербурга, апелляционному представлению прокурора, участвующего в административном деле, на решение Санкт-Петербургского городского суда от 17 июля 2019 года, которым частично удовлетворен административный иск Козаренко И.В. об оспаривании статьи 42-2 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», пункта 2 постановления правительства Санкт-Петербурга от 23 марта 2017 года № 181 «О порядке и сроках оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» и пункта 3 порядка, утвержденного этим же постановлением правительства Санкт-Петербурга, а также пункта 1 статьи 4 и статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга от 21 июня 2012 года № 343-54 «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Козаренко И.В. – адвоката Козаренко А.В., представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Лыжовой Н.А., представителей губернатора Санкт-Петербурга и правительства Санкт-Петербурга Хасаншина Д.М. и Воробьева А.В., а также заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

12 мая 2010 года Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят и 31 мая 2010 года губернатором Санкт-Петербурга подписан Закон Санкт-Петербурга № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», который Законом Санкт-Петербурга от 28 декабря 2016 года № 712-127 дополнен статьей 42-2.

Согласно данной статье Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» нарушение установленного правительством Санкт-Петербурга срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге лицами, привлеченными к административной ответственности за совершение административных правонарушений, повлекших применение задержания транспортных средств, влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

20 июня 2012 года Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят и 21 июня 2012 года губернатором Санкт-Петербурга подписан Закон № 343-54 «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на их перемещение и хранение, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге», пункт 1 статьи 4 которого Законом Санкт-Петербурга от 28 декабря 2016 года № 712-127 изложен в новой редакции и который этим же законом Санкт-Петербурга дополнен статьей 5-1.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» (новое наименование – в редакции Закона Санкт-Петербурга от 28 декабря 2016 года № 712-127) лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, оплачивает стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки и по тарифам, которые устанавливаются правительством Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законодательством.

Порядок оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств устанавливается правительством Санкт-Петербурга.

Согласно статье 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» нарушение требований, установленных настоящим законом Санкт-Петербурга, влечет административную ответственность в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

23 марта 2017 года правительством Санкт-Петербурга принято постановление № 181 «О порядке и сроках оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге», пунктом 1 которого утвержден порядок оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге согласно приложению к данному постановлению, а пунктом 2 – установлено, что предельный срок оплаты (отсрочки оплаты) стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства лицом, привлеченным к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, составляет 31 день со дня перемещения задержанного транспортного средства.

Согласно пункту 3 названного порядка оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, за исключением случаев, указанных в части 9 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в сроки, установленные правительством Санкт-Петербурга, оплачивает уполномоченной организации стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства.

Нарушение установленного правительством Санкт-Петербурга срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств лицами, привлеченными к административной ответственности за совершение административных правонарушений, повлекших применение задержания транспортных средств, влечет административную ответственность в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

Козаренко И.В. обратилась в Санкт-Петербургский городской суд с административным иском о признании не действующими со дня вступления решения суда в законную силу статьи 42-2 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», пункта 2 постановления правительства Санкт-Петербурга «О порядке и сроках оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» и пункта 3 порядка, утвержденного этим же постановлением правительства Санкт-Петербурга, а также пункта 1 статьи 4 и статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную

стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге».

В обоснование своих требований заявитель ссылалась на превышение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий при введении административной ответственности за нарушение установленного срока оплаты стоимости перемещения на специализированную стоянку задержанного транспортного средства и его хранения на этой стоянке в отсутствие федерального правового регулирования по вопросу установления ответственности за такое нарушение.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 17 июля 2019 года административный иск удовлетворен частично: статья 42-2 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» и абзац второй пункта 3 порядка оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге признаны не действующими со дня вступления решения суда в законную силу в той части, в которой они предусматривают административную ответственность за нарушение срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства в отношении лица, привлеченного ранее к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства; в удовлетворении административного иска в остальной части отказано.

В апелляционной жалобе Козаренко И.В. просит отменить решение суда в части отказа в удовлетворении отдельных административных исковых требований и принять по административному делу в данной части новое решение об удовлетворении указанных требований.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и губернатор Санкт-Петербурга в своих апелляционных жалобах просят отменить решение суда в части удовлетворения отдельных административных исковых требований и принять по административному делу в данной части новое решение об отказе в удовлетворении указанных требований.

Также на решение суда прокурором, участвующим в административном деле, принесено апелляционное представление об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении административного искового требования о признании недействующей статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» и принятии по административному делу в данной части нового решения об удовлетворении указанного требования.

Козаренко И.В. представлено дополнение к своей апелляционной жалобе.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующим выводам.

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 1.1 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».

Пунктом 7 части 1 статьи 27.1 и частью 1 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено применение в целях пресечения отдельных административных правонарушений в области дорожного движения такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как задержание транспортного средства.

В соответствии с частью 11 статьи 27.13 названного кодекса лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, за исключением случаев, указанных в части 9 настоящей статьи, оплачивает стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки и по тарифам, которые устанавливаются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги). Обязанность лица, привлеченного к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства отражается в постановлении о назначении административного наказания.

Таким образом, исходя из правовой природы расходов на перемещение транспортных средств на специализированную стоянку и их хранение, которые не являются санкцией за административное правонарушение, федеральный законодатель установил, что применительно к спорным правоотношениям субъектам Российской Федерации предоставлено право определения только порядка перемещения и хранения задержанного транспортного средства, а также размера (тарифа) и срока оплаты стоимости его перемещения и хранения.

Приказом Федеральной антимонопольной службы от 15 августа 2016 года № 1145/16 утверждены методические указания по расчету тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств и установлению сроков оплаты.

Согласно пункту 7 данных методических указаний перемещение и (или) хранение задержанных транспортных средств оплачивается по тарифам, установленным в соответствии с данными указаниями, лицом, привлеченным к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства. Срок оплаты перемещения и хранения задержанных транспортных средств определяется субъектом Российской Федерации, но предельный срок оплаты (отсрочки оплаты) не должен быть менее 30 дней со дня перемещения задержанного транспортного средства.

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий правительством Санкт-Петербурга принято постановление от 23 марта 2017 года № 181, которым установлен срок оплаты стоимости перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку и хранения задержанного транспортного средства на специализированной стоянке на территории Санкт-Петербурга лицом, привлеченным к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, составляющий 31 день со дня перемещения задержанного транспортного средства.

Проанализировав вышеприведенные законоположения, суд первой инстанции правомерно указал, что обязанность по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки, определенные субъектом Российской Федерации, установлена частью 11 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в связи с чем, ответственность за ее несвоевременную оплату может быть установлена только федеральным законодателем.

Поскольку 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, суд первой инстанции обоснованно удовлетворил административные иски

требования о признании не действующими со дня вступления решения суда в законную силу статьи 42-2 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» и абзаца второго пункта 3 порядка оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге в той части, в которой они предусматривают административную ответственность за нарушение срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства в отношении лица, привлеченного ранее к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства.

Доводы, указанные в апелляционных жалобах Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и губернатора Санкт-Петербурга, аналогичны позиции административных ответчиков по существу спора, которой судом первой инстанции дана надлежащая правовая оценка. Оснований для несогласия с приведенными выше выводами суда у Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Отказывая в удовлетворении административных исковых требований о признании недействующими пункта 2 постановления правительства Санкт-Петербурга «О порядке и сроках оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» и абзаца первого пункта 3 данного порядка оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге, а также пункта 1 статьи 4 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге», суд первой инстанции, правильно истолковав положения статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, обоснованно исходил из того, что именно субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать порядок перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, а также возврата транспортных средств.

Нарушений требований, предъявляемых к порядку принятия указанных выше норм, правил введения их в действие и опубликования, судом первой инстанции при рассмотрении и разрешении административного дела не установлено.

Доводы апелляционной жалобы Козаренко И.В. основаны на ошибочном истолковании норм материального права, в связи с чем, не могут служить поводом для отмены обжалуемого решения суда в данной части.

Содержащееся в оспариваемом нормативном правовом акте условие о предельном сроке оплаты (отсрочки оплаты) стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств само по себе не может рассматриваться как устанавливающее обязанность в большей степени, чем предусмотрено федеральным законодательством.

Принимая решение об отказе в удовлетворении административного искового требования о признании недействующим статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге», суд первой инстанции указал, что данный закон устанавливает организационные основы порядка перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку и порядок оплаты такого перемещения; срок оплаты по перемещению транспортных средств на специализированную стоянку, их хранению, а также ответственность, в том числе административную, за нарушение такого срока не содержит; такая ответственности предусмотрена иным нормативным правовым актом.

Вместе с тем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с такими выводами суда первой инстанции согласиться не может, считая их ошибочными, основанными на неверном истолковании норм материального права и неприменении норм, подлежащих применению в данном случае.

Как указано выше, статьей 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» определено, что нарушение требований, установленных настоящим законом Санкт-Петербурга, влечет административную ответственность в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

Согласно преамбуле Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» данный закон в соответствии со статьей 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает порядок перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости их перемещения и хранения, а также возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге.

Пунктом 1 статьи 4 этого же Закона Санкт-Петербурга определено, что лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, оплачивает стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки и по тарифам, которые устанавливаются правительством Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законодательством.

Данные сроки установлены постановлением правительства Санкт-Петербурга «О порядке и сроках оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге», которое принято в целях реализации Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения

задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге».

Оспариваемые положения статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» и статьи 42-2 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», устанавливающей административную ответственность за нарушение установленного срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств, введены в действие Законом Санкт-Петербурга от 28 декабря 2016 года № 712-127.

Таким образом, региональный законодатель в специальном нормативном правовом акте, регулирующем правоотношения, в том числе, по оплате расходов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств, предусмотрел конкретный вид юридической ответственности (административной) за нарушение требований данного нормативного правового акта. Следовательно, статья 5.1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» в той мере, в которой она предусматривает административную ответственность за нарушение срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства в отношении лица, привлеченного ранее к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, противоречит требованиям действующего федерального законодательства, поскольку, как указано выше, принята субъектом Российской Федерации с превышением предоставленных ему полномочий.

Вывод суда первой инстанции о том, что мера ответственности за нарушение срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств установлена иным нормативным правовым актом, а именно постановлением правительства Санкт-Петербурга «О порядке и сроках оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге», сделан без учета того, что в силу статьи 1.1 и пункта 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации может быть установлена только законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, обжалуемое решение Санкт-Петербургского городского суда в части отказа в удовлетворении заявленного административного искового требования о признании недействующей

статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» нельзя признать законным и обоснованным. Решение суда в данной части подлежит отмене с принятием нового решения об удовлетворении указанного требования и признании статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» не действующей с момента вынесения апелляционного определения в той мере, в которой она предусматривает административную ответственность за нарушение срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства в отношении лица, привлеченного ранее к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства.

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

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 17 июля 2019 года в части отказа в удовлетворении требования о признании недействующей статьи 5-1 Закона Санкт-Петербурга от 21 июня 2012 года № 343-54 «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» отменить, принять по административному делу в этой части новое решение, которым признать не действующей с момента вынесения настоящего апелляционного определения статью 5-1 Закона Санкт-Петербурга от 21 июня 2012 года № 343-54 «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств в Санкт-Петербурге» в той мере, в которой она предусматривает административную ответственность за нарушение срока оплаты стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства в отношении лица, привлеченного ранее к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства.

В остальной части это же решение суда оставить без изменения, апелляционные жалобы Козаренко И.В., губернатора Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи