



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 87-КАД21-1-К2

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

4 августа 2021 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Зинченко И.Н. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Костромской областной Думы и губернатора Костромской области на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 30 июля 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18 ноября 2020 года по административному делу № 3а-16/2020 по административным исковым заявлениям Павлова Михаила Андреевича, Пахомова Николая Ивановича, Рубцова Артема Михайловича о признании недействующими части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области от 20 апреля 2019 года № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» и пунктов 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил благоустройства территории города Костромы, утверждённых решением Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 60.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гавриловой М.Н., полагавшей, что апелляционное и кассационное определения подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

решением Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 60 утверждены Правила благоустройства территории города Костромы (далее также – Правила благоустройства).

Согласно части 1 статьи 23 Правил благоустройства (в редакции решения Думы города Костромы от 21 декабря 2018 года № 218) в целях обеспечения сохранности покрытия дорог и тротуаров, искусственных сооружений и других объектов благоустройства города Костромы запрещается: размещение транспортных средств на газонах, участках с зелёными насаждениями (пункт 8), размещение транспортных средств на детских и спортивных площадках (пункт 9).

18 апреля 2019 года Костромской областной Думой принят и подписан губернатором Костромской области 20 апреля 2019 года Закон Костромской области № 536-6-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях».

В соответствии с частью 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» (в редакции Закона Костромской области от 27 декабря 2019 года № 650-6-ЗКО) размещение транспортных средств на газонах, участках с зелёными насаждениями, на детских, игровых и спортивных площадках, если данные действия запрещены нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, – влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей, на должностных лиц – десяти тысяч рублей, на юридических лиц – десяти тысяч рублей.

Павлов М.А. обратился в суд с административным иском о признании недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области», ссылаясь на её правовую неопределённость в силу отсутствия описания конкретного действия (бездействия), связанного с неисполнением предписаний, установленных соответствующими правилами благоустройства. По его мнению, оспариваемая норма принята административным ответчиком с превышением полномочий субъекта Российской Федерации, а также не отвечает требованиям определённости и ясности, нарушает принцип равенства всех перед законом, противоречит части 1 статьи 1.4, статье 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пахомов Н.И. обратился в суд с административным иском с заявлением о признании недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области», указывая на то, что при её принятии были превышены полномочия субъекта Российской Федерации, поскольку диспозиция этой нормы устанавливает ответственность по вопросу, который регламентирован статьёй 12.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств. Тот факт, что в данном кодексе отсутствует

административная ответственность за стоянку непосредственно на газонах, не предполагает возможность её установления региональным актом.

Рубцов А.М. обратился в суд с административным иском о признании недействующими части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области», а также пунктов 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил благоустройства, ссылаясь на то, что оспариваемые нормы дублируют содержание разделов 12 и 17 Правил дорожного движения, утверждённых постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090, а также Правил создания, охраны и содержания зелёных насаждений в городах Российской Федерации, утверждённых приказом Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153, фактически воспроизводят их содержание в части запрета на проезд и стоянку транспортных средств, а следовательно приняты с нарушением компетенции Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Определением Костромского областного суда от 27 января 2020 года указанные административные дела объединены в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

Решением Костромского областного суда от 28 февраля 2020 года в удовлетворении административных исков отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 30 июля 2020 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18 ноября 2020 года, решение суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований об оспаривании части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» отменено, в этой части принято новое решение о признании данной нормы не действующей с момента вступления решения суда в законную силу.

В кассационных жалобах, поданных в Верховный Суд Российской Федерации, Костромская областная Дума и губернатор Костромской области просят апелляционное и кассационное определения в части признания недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» отменить, оставить в силе решение суда первой инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 11 июня 2021 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения

норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия приходит к выводу о необходимости их удовлетворения по следующим основаниям.

Отказывая в удовлетворении требований административных истцов, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемые акты приняты административными ответчиками в пределах их компетенции, в надлежащей форме, с соблюдением процедуры принятия и правил введения в действие.

Ссылаясь на положения статьи 1.1, пунктов 3 и 4 части 1 статьи 1.3, подпунктов 1 и 2 части 1 статьи 1.3<sup>1</sup> Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ), с учётом правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2018 года № 2790-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огиевской О.Д. на нарушение её конституционных прав статьёй 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», суд пришёл к выводу о том, что диспозиция части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» содержит описание конкретных противоправных действий (бездействия), исключających совпадение признаков объективной стороны такого административного правонарушения с административными правонарушениями, ответственность за совершение которых предусмотрена КоАП РФ; в оспариваемой норме права слова «если данные действия запрещены нормативными правовыми актами органов местного самоуправления» относятся к гипотезе нормы и позволяют поставить возможность привлечения к ответственности в зависимость от наличия на территории конкретного муниципального образования соответствующих запретов, что не противоречит принципу равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом, закреплённому в части 1 статьи 1.4 КоАП РФ.

Кроме того, суд указал на то, что органы местного самоуправления в правилах благоустройства соответствующих муниципальных образований вправе урегулировать вопросы, связанные с установлением запретов на размещение транспортных средств на газонах, участках с зелёными насаждениями, а также на детских и спортивных площадках.

Отменяя решение суда в части отказа в удовлетворении требований Павлова М.А., Пахомова Н.И., Рубцова А.М. о признании недействующей части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» и принимая в этой части новое решение, суд апелляционной инстанции, с выводами которого согласился кассационный суд, исходил из того, что в оспариваемой

норме признаки объективной стороны административного правонарушения чётко не сформулированы, отсылка к правовым актам муниципальных образований влечёт правовую неопределённость при решении вопроса об отнесении конкретных действий (бездействия) к составу административного правонарушения; данное предписание не отвечает требованиям ясности и недвусмысленности, допускает привлечение к административной ответственности без указания на конкретные правила органов местного самоуправления. Также судами отмечено противоречие оспариваемой нормы части 1 статьи 1.4 КоАП РФ, поскольку на территории одного субъекта Российской Федерации органами местного самоуправления могут быть приняты взаимоисключающие муниципальные правовые акты.

Судебная коллегия приведённые выводы судов апелляционной и кассационной инстанций не может признать правильными по следующим основаниям.

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 её 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<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 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 счёт 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.

В статье 1 КоАП РФ определено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм,

предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

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 (пункт 1 части 1 статьи 1.3<sup>1</sup> КоАП РФ).

Из системного анализа приведённых норм следует, что субъект Российской Федерации вправе установить административную ответственность за нарушение тех правил и норм, которые предусмотрены нормативными правовыми актами этого субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, путём 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 пункте 1 статьи 1.1 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области», административная ответственность введена им на территории Костромской области за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Костромской области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области.

Статья 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» находится в главе 2 данного закона, объединяющей административные правонарушения в области благоустройства.

Из содержания статьи 2.6 названного закона усматривается, что она состоит из диспозиции («размещение транспортных средств на газонах, участках с зелёными насаждениями, на детских, игровых и спортивных площадках»), гипотезы («если данные действия запрещены нормативными правовыми актами органов местного самоуправления») и санкции («влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей, на должностных лиц – десяти тысяч рублей, на юридических лиц – десяти тысяч рублей»). Диспозиция оспариваемой нормы носит определённый, конкретный характер и определяет в том числе и объективную сторону правонарушения, выражающегося в конкретном действии – размещении транспортных средств на газонах, участках с зелёными насаждениями, на детских, игровых и спортивных площадках.

При таких данных, вопреки утверждениям административных истцов, пункт 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» определяет

объективную сторону и объект правонарушения, устанавливает конкретные действия, которые образуют состав административного правонарушения, не содержит неоднозначных формулировок и терминов, свидетельствующих о правовой неопределённости.

Согласно пункту 19 части 1 статьи 14, пункту 25 части 1 статьи 16, пункту 10 части 1 статьи 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация благоустройства территории поселения, городского округа, территории внутригородского района, включая озеленение территории, отнесена к вопросам местного значения.

Правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования, могут регулировать вопросы содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями, организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населённых пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями, размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм (часть 1, пункты 1, 5 и 7 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Верховный Суд Российской Федерации в пункте 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 года № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснил, что, если остановка или стоянка транспортного средства была осуществлена на территориях, на которые не распространяется действие раздела 12 Правил дорожного движения Российской Федерации (например, газон, детская площадка, иные объекты благоустройства), такие действия квалификации по статье 12.19 КоАП РФ (нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств) не подлежат. Административная ответственность за указанные нарушения может быть установлена законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

При таких обстоятельствах, с учётом положения пункта 1 части 1 статьи 1.3<sup>1</sup> КоАП РФ, субъект Российской Федерации – Костромская область был вправе установить административную ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих запрет на размещение транспортных средств на газонах, участках с зелёными насаждениями, а также на детских и спортивных площадках.

Следовательно, муниципальные правовые акты органов местного самоуправления, в которых содержатся подобные запреты, а также норма части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области», содержащая в том числе отсылку к указанным муниципальным актам не противоречат законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Ссылка административного истца Павлова М.А. в возражениях на кассационные жалобы о несоответствии части 1 статьи 2.6 Закона Костромской области от 20 апреля 2019 года № 536-6-ЗКО «Кодекс об административных правонарушениях Костромской области» закреплённому в части 1 статьи 1.4 КоАП РФ принципу равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения, является ошибочной, поскольку их действие в равной мере распространяется на всех лиц, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, выводы Костромского областного суда, отказавшего в удовлетворении административных исков, соответствуют нормам материального права, регулирующим возникшие между сторонами спорные отношения, и правильно установленным фактическим обстоятельствам, следовательно, у суда апелляционной инстанции, с выводами которого согласился кассационный суд общей юрисдикции, отсутствовали правовые основания для признания решения суда первой инстанции частично незаконным.

С учётом характера допущенного судами апелляционной и кассационной инстанций существенного нарушения норм материального права принятые ими судебные акты подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 30 июля 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18 ноября 2020 года отменить, оставить в силе решение Костромского областного суда от 28 февраля 2020 года.

Председательствующий

Судьи