



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-АПГ13-20

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

26 июня 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Калининой Л.А., Ерёменко Т.И. при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела дело по апелляционной жалобе Вэскера В.Л. и апелляционному представлению старшего прокурора отдела управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры города Москвы Лазаревой Е.И. на решение Московского городского суда от 19 марта 2013 года об отказе Вэскеру В.Л. в удовлетворении заявления о признании недействующими статьи 8.14, пункта 9 статьи 16.3, статьи 16.6 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения Вэскера В.Л., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителей Московской Городской Думы Михалевич Е.В. и Ивановой А.А., представителя Мэра Москвы Егоровой С.Е. и представителя Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы Колесника Е.И., просивших решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда первой инстанции подлежащим отмене в части, как незаконного и необоснованного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Законом города Москвы от 24 октября 2012 года № 51 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» глава 8 дополнена

статьей 8.14 следующего содержания:

«Статья 8.14. Размещение транспортного средства на городской парковке с нарушением правил пользования городскими парковками

1. Размещение транспортного средства на городской парковке с нарушением правил пользования городскими парковками, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и юридических лиц в размере одной тысячи пятисот рублей.

2. Неуплата за размещение транспортного средства на платной городской парковке, а равно нарушение порядка оплаты размещения транспортного средства на платной городской парковке -

влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и юридических лиц в размере двух тысяч пятисот рублей.

3. Оставление на городской парковке транспортного средства с нечитаемыми, нестандартными или установленными с нарушением требований государственного стандарта государственными регистрационными знаками, без установленных на предусмотренных для этого местах государственных регистрационных знаков, а равно оставление на городской парковке транспортного средства с государственными регистрационными знаками, оборудованными с применением материалов, препятствующих или затрудняющих их идентификацию, -

влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и юридических лиц в размере пяти тысяч рублей.

Примечание. Под городской парковкой в настоящей статье следует понимать объект благоустройства города Москвы, представляющий собой специально обозначенное, обустроенное и оборудованное место, являющееся частью автомобильной дороги и (или) примыкающее к проезжей части и (или) тротуару, обочине, эстакаде или мосту либо являющееся частью подэстакадных или подмостовых пространств, площадей и иных объектов улично-дорожной сети, находящихся в собственности города Москвы, и предназначенное для организованной стоянки транспортных средств на платной основе или без взимания платы по решению Правительства Москвы.»

Кроме того, пункт 9 статьи 16.3 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», согласно которому уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы в области транспорта, учреждения уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы в области транспорта - дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.3, 8.14, 8.24, 10.1, 10.2, 10.5-10.9, 11.10 данного Кодекса, и, согласно которому от имени указанных органа, учреждений рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.14, 8.24, 10.1, 10.5, частями 2.1 и 2.2 статьи 10.9 этого же Кодекса, вправе контролеры, контролеры-ревизоры, после слов «предусмотренных статьями

5.3,» дополнен цифрами «8.14,», слова «статьей 10.1» заменены словами «статьями 8.14, 10.1».

Также глава 16 дополнена статьей 16.6 следующего содержания:

«Статья 16.6. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях в области благоустройства, совершенных с использованием транспортных средств

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 8.14 настоящего Кодекса, совершенных 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 рассматриваются в порядке, установленном частью 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.»

Вэскер В. [] Л. [], проживающий в городе [], являясь собственником транспортного средства [] [] [] (свидетельство регистрации []) и имея разрешение на право управления транспортным средством категории «В» ([]), обратился в Московский городской суд с заявлением о признании недействующими со дня принятия статьи 8.14, пункта 9 статьи 16.3, статьи 16.6 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51), считая их противоречащими федеральному законодательству.

В обоснование заявления Вэскер В.Л. указывал на то, что городские парковки располагаются не на закрытых территориях, а на улично-дорожной сети города, пользование такими парковками осуществляется в соответствии с требованиями дорожных знаков особого предписания (5.29 «Зона регулируемой стоянки», 5.30 «Конец зоны регулируемой стоянки»), информационного знака (6.4 «Место стоянки»), знаков дополнительной информации (табличками) (8.6.1-8.6.9 «Способ постановки транспортного средства на стоянку»), (8.8 «Платные услуги»), (8.9 «Ограничение продолжительности стоянки») или с требованиями горизонтальной разметки (1.4) согласно приложению 1 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 года). Считал, что за несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, а также за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств статьями 12.16 и 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях уже предусмотрены административные наказания, при этом значительно в меньших пределах, чем это предусмотрено законодателем субъекта Российской Федерации в статье 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября

2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51). Оспариваемые им юридические составы, будучи бланкетными по своей юридической конструкции, предоставляют простор для административного усмотрения и допускают возможность привлечения к административной ответственности за нарушение требований, предъявляемых федеральным законодательством о безопасности дорожного движения. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 8.14 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях схожа до степени смешения с диспозицией статьи 12.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, что также нарушает принцип правовой определённости.

Представитель Московской городской Думы Евдокимов Г.Н., представитель Мэра Москвы Егорова С.Е., представитель Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы Колесник Е.И., возражая против удовлетворения заявленных требований, напротив, настаивали на соответствии федеральному законодательству оспариваемых Вэскером В.Л. положений Кодекса города Москвы об административных правонарушениях.

Участвующий в деле старший прокурор отдела управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры города Москвы Лазарева Е.И. заявление Вэскера В.Л. о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими частей 1 и 3 статьи 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51) поддержала. В остальной части требований полагала правовое регулирование законным и обоснованным.

Решением Московского городского суда от 19 марта 2013 года Вэскеру В.Л. в удовлетворении заявленных требований отказано.

В апелляционной жалобе Вэскер В.Л. просит данное решение суда первой инстанции отменить, вынести новое решение, которым удовлетворить заявленные им требования в полном объёме.

В апелляционном представлении старшего прокурора отдела управления по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Лазаревой Е.И. поставлен вопрос о частичной отмене решения Московского городского суда.

Суть доводов, изложенных в апелляционных жалобе, представлении сводится к неправильному применению судом первой инстанции норм материального и процессуального права, регулирующего спорное правоотношение.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционных жалобы, представления и вправе в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объеме (статья 327¹ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционных жалобы, представления, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение подлежащим отмене в той части, в которой Вэскеру В.Л. отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими части 1 статьи 8.14 Закона города от 21 ноября 2007 года №45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51), части 2 этой же статьи в части слов «а равно нарушение порядка оплаты размещения транспортного средства на платной городской парковке», а также части 3 данной статьи.

Суд первой инстанции при вынесении решения исходил из того, что оспариваемое правовое регулирование соответствует требованиям, предъявляемым федеральным законодателем к форме и содержанию нормативного правового акта об административной ответственности. Бланкетный характер статьи права заявителя не нарушает, поскольку непосредственно регулятивные нормы не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение; предусмотренная статьёй 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51), административная ответственность установлена в рамках компетенции субъекта Российской Федерации и не может рассматриваться в качестве дополнительной ответственности за правонарушения, предусмотренные статьями 12.2, 12.16 и 12.19 Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях, на чём фактически настаивает заявитель, поскольку объектом правонарушения являются правила в области благоустройства города; обозначенные разметкой парковки на проезжей части, внеуличные парковки (в виде «карманов» и отступов от проезжей части) относятся не к элементам дороги, а к элементам благоустройства территории, в связи с чем размещение транспортного средства на городской парковке не подпадает под действие Правил дорожного движения Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 года).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не умаляет выводов суда первой инстанции об имеющейся у субъекта Российской Федерации нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях.

Действительно, в соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, подпунктом 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», статьёй 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, при этом к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Судебная коллегия принимает во внимание и позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющие силу в настоящее время о том, что оценка степени определённости содержащихся в бланкетных нормах должна осуществляться, исходя не только из самого текста закона, используемых формулировок, но и из их места в системе нормативных правовых предписаний; регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение (постановление от 27 мая 2003 года № 9-П, определения от 21 апреля 2005 года № 122-О, от 1 декабря 2009 года № 1486 О-О, от 28 июня 2012 года № 1253-О, постановление от 14 февраля 2013 года № 4-П и др.).

Вместе с тем, суд при вынесении решения не учёл того, что федеральный законодатель, включая в систему законодательства об административных правонарушениях законы субъектов Российской Федерации

Федерации об административной ответственности (часть 1 статьи 1.1. КоАП РФ) и наделяя в связи с этим субъект Российской Федерации полномочиями по установлению административной ответственности (статья 1.3.1 КоАП РФ), одновременно реализацию предоставленных региональному законодателю полномочий поставил в прямую зависимость от положений статьи 1.3 КоАП РФ, устанавливающей исключительную компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях и, как следствие, определяющей пределы и границы нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации.

В частности, подпункт 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ гласит, что 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.

Таким образом, по мысли федерального законодателя, субъект Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом.

Основу для такого вывода даёт и правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой применению подлежат только законы субъектов Российской Федерации, принятые с учётом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также положений статьи 1.3.1 КоАП РФ, определяющих предметы ведения субъектов Российской Федерации. В частности, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации (пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в редакции от 9 февраля 2012 года)

Кроме того, суд при вынесении решения не принял во внимание и того, что реализация органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормотворческих полномочий предполагает соблюдение требований, предъявляемых федеральным законодателем к форме и содержанию правовой нормы, имея ввиду требования определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из конституционного принципа равенства всех перед законом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что неопределённость содержания правовой нормы не может обеспечить её единообразное понимание, создаёт возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 17 июня 2004 г. № 12-П, от 29 июня 2004 г. № 13-П), а Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пункты «а», «в», «г», «ж» части 3, пункт «в» части 4), утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределённость условий или оснований принятия решения, выборочное изменение объёма прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц); чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию актов, вторгающихся в компетенцию другого органа государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов; отсутствие или неполноту административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка; а также юридуко-лингвистическую неопределённость, к коррупциогенному фактору.

Как следует из содержания диспозиции статьи 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», региональным законодателем установлена административная ответственность за размещение транспортного средства на городской парковке с нарушением правил пользования городскими парковками.

Будучи по своей юридической конструкции бланкетной нормой, она не несёт достаточной и необходимой информации о нормативных правовых актах, устанавливающих непосредственно правила, за которые вводится административная ответственность.

Судом установлено и не оспаривается представителями органов государственной власти города Москвы, что правила пользования городскими парковками, за нарушение которых региональным законодателем вводится административная ответственность, регламентированы постановлением Правительства Москвы от 5 октября

2012 года № 543-ПП «О проведении пилотного проекта по организации платных городских парковок в городе Москве»».

На момент рассмотрения настоящего дела судом апелляционной инстанции эти правила действуют в редакции постановления Правительства Москвы от 17 мая 2013 года № 289-ПП «Об организации платных городских парковок в городе Москве». Каких-либо изменений относительно общих положений, порядка оплаты и размещения транспортных средств на территории городской парковки они не претерпели, поэтому Судебная коллегия, исходя из сути заявленных требований, руководствуется правилами пользования городскими парковками и размещения на них транспортных средств в действующей редакции.

Как следует буквально из текста преамбулы данного постановления, его принятие обусловлено реализацией полномочий, предоставленных органам государственной власти субъекта Российской Федерации статьёй 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». При этом в пункте 1.3 Правил пользования городскими парковками и размещения на них транспортных средств (приложение 2 к названному выше постановлению Правительства Москвы) подчёркивается, что к территории городской парковки относится весь участок улично-дорожной сети, обозначенный соответствующими дорожными знаками и разметкой, предусмотренными приложением 1 к постановлению Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 «О правилах дорожного движения.

Данные обстоятельства указывают на то, что региональное постановление, в развитие которого региональный законодатель установил административную ответственность, регулирует общественные отношения в области дорожной деятельности и дорожной безопасности, то есть издано по вопросам совместного ведения, основы которых регламентированы Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», а значит, оспариваемая норма подлежит применению в системном единстве не только с региональными правилами, но и с данными федеральными законами.

Судебная коллегия по административным делам, анализируя статью 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» во взаимосвязи с приведёнными региональными и федеральными нормами, находит обоснованными доводы апелляционных жалобы, представления о наличии в оспариваемой норме положений, не соответствующих требованиям правовой определённости, что подтверждается следующим.

Согласно пункту 21 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации парковка (парковочное место) - это специально обозначенное и при необходимости обустроенное и оборудованное место, являющееся в том числе частью автомобильной дороги и (или) примыкающее к проезжей части и (или) тротуару, обочине, эстакаде или мосту либо являющееся частью подэстакадных или подмостовых пространств, площадей и иных объектов улично-дорожной сети, зданий, строений или сооружений и предназначенное для организованной стоянки транспортных средств на платной основе или без взимания платы по решению собственника или иного владельца автомобильной дороги, собственника земельного участка, либо собственника соответствующей части здания, строения или сооружения.

В соответствии с пунктами 1, 5, 6 статьи 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» автомобильная дорога – объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы, в том числе элементы обустройства автомобильных дорог). Стоянки (парковки) транспортных средств, наряду с такими сооружениями как дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры и другие устройства для регулирования дорожного движения, места отдыха, остановочные пункты, объекты, предназначенные для освещения автомобильных дорог, пешеходные дорожки отнесены федеральным законодателем к элементам обустройства автомобильных дорог и характеризуют дорожную деятельность, суть которой заключается в деятельности по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения в силу статьи 12 данного Федерального закона также являются полномочиями в области автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, что бесспорно предполагает установление порядка использования парковок (парковочных мест) с соблюдением общих требований к использованию автомобильных дорог, в том числе предусмотренных Федеральным законом от 8 ноября 2007 года №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

На это указывают и установления статьи 21 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»,

согласно которым мероприятия по организации дорожного движения, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест) в границах населённых пунктов, осуществляются в целях повышения безопасности дорожного движения и пропускной способности дорог федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, являющимися собственниками или иными владельцами автомобильных дорог. Парковки (парковочные места) в границах населённых пунктов создаются и используются в порядке, установленном Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» на основе проектов, схем и иной документации, утверждаемых в установленном порядке.

При этом федеральный законодатель, включая в систему правовых регуляторов в области дорожной деятельности нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации (часть 5 статьи 4 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ) и наделяя субъект Российской Федерации полномочиями в области дорожной деятельности (статья 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ), одновременно устанавливает обязанность пользователей автомобильными дорогами (а значит и парковками (стоянками) содержать транспортные средства в исправном состоянии в целях обеспечения безопасности дорожного движения, сохранности автомобильных дорог, недопущения загрязнения окружающей среды (часть 4 статьи 27 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ), а также соблюдать правила дорожного движения, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения (часть 5 статьи 27 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ), что предполагает организацию движения транспортных средств на платных городских парковках, функционирующих на улично-дорожной сети города, включая двory, жилые массивы, автостоянки, АЗС, и пользование такими парковками в соответствии с требованиями дорожных знаков особого предписания (5.29 «Зона регулируемой стоянки», 5.30 «Конец зоны регулируемой стоянки»), информационного знака (6.4 «Место стоянки»), знаков дополнительной информации (табличками) (8.6.1-8.6.9 «Способ постановки транспортного средства на стоянку»), (8.8 «Платные услуги»), (8.9 «Ограничение продолжительности стоянки») или с требованиями горизонтальной разметки (1.4) согласно приложению 1 Правил дорожного движения Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 года).

Более того, именно федеральным законом пользователям автомобильными дорогами (а значит и пользователям парковок (стоянок) запрещается осуществлять движение по автомобильным дорогам на

транспортных средствах, имеющих элементы конструкций, которые могут нанести повреждение автомобильным дорогам, загрязнять дорожное покрытие, создавать условия, препятствующие обеспечению безопасности дорожного движения, нарушать другие установленные данным Федеральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации требования к ограничению использования автомобильных дорог (статья 29 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ).

Не учёл суд первой инстанции и того, что статья 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предоставляющая право субъекту Российской Федерации установление порядка создания использования парковок (стояночных мест), не тождественно установлению запретов, которые по своей юридической природе являются правоограничениями.

Требования к введению правоограничений в области дорожной деятельности регламентированы статьёй 30 данного Федерального закона. В силу её предписаний временные ограничения или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам, в том числе и ограничение парковками (стоянками) возможны при реконструкции, капитальном ремонте и ремонте автомобильных дорог, в период возникновения неблагоприятных природно-климатических условий, в случае снижения несущей способности конструктивных элементов автомобильной дороги, её участков, в период повышенной интенсивности движения транспортных средств накануне нерабочих праздничных и выходных дней, в нерабочие праздничные и выходные дни, а также в часы максимальной загрузки автомобильных дорог. Федеральным законодателем не исключаются и иные случаи введения ограничений, однако такие ограничения, по мысли федерального законодателя, должны вводиться, во-первых, в целях повышения пропускной способности транспортных средств, и, во-вторых, законами субъекта Российской Федерации, а не подзаконными актами. Органы исполнительной власти определяют порядок введения временных ограничений или прекращения движения транспортных средств.

При таком положении, Судебная коллегия находит обоснованными доводы заявителя о том, что предусмотренные пунктом 2.7 Правил пользования городскими парковками и размещения на них транспортных средств, утверждённые постановлением Правительства Москвы от 5 октября 2012 года № 543 (в редакции постановления Правительства Москвы от 17 мая 2013 года № 289-ПП) запреты, не могут расцениваться в качестве правомерной основы для установления административной ответственности.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что исполнение пользователями дорог (а значит и пользователями городских парковок (стоянок) запретов и обязанностей обеспечивается административной

ответственностью, установленной действующим Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В настоящее время КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, к примеру, за нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения - статья 6.3, за уничтожение или повреждение чужого имущества – статья 7.17, за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств - статья 11.15¹, за нарушение руководителем организации или иным должностным лицом, ответственным за организацию системы транспортного обслуживания населения и эксплуатацию транспортных средств, требований законодательства, предусматривающих включение в систему транспортного обслуживания населения транспортных средств, доступных для инвалидов – статья 11.24, за управление транспортным средством с нечитаемыми, нестандартными или установленными с нарушением требований государственного стандарта государственными знаками - части 1, 2, 3 и 4 статьи 12.2, за несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, – статья 12.16, за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств – статья 12.19, за нарушение Правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах, – статья 12.28, за повреждение дорог, а равно за умышленное создание помех в дорожном движении – статья 12.33, за незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию – статья 12.35, наконец, за самоуправство, то есть за самовольное вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядком осуществление своего действительного или предполагаемого права - статья 19.1, за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), – статья 19.4.

Сопоставительный анализ приведённых федеральных норм и пункта 2.7 Правил пользования городскими парковками и размещения на них транспортных средств, утверждённых постановлением Правительства Москвы от 5 октября 2012 года № 543 (в редакции постановления Правительства Москвы от 17 мая 2013 года № 289-ПП), свидетельствует о том, что несоблюдение пользователями городскими парковками сформулированных региональными органами государственной власти запретов - резервировать парковочные места и создавать иные препятствия к свободному размещению транспортных средств на парковочных местах; размещать на парковочном месте, предназначенном для транспортных средств определённого вида, если это предусмотрено соответствующими знаками, транспортное средство иного вида, размещать транспортное средство с нарушением границ парковочных мест, оставлять транспортное средство на парковке (парковочном месте) с нечитаемыми, нестандартными или установленными с нарушением требований государственного стандарта

государственными регистрационными знаками - не исключает их квалификации не только по части 1 и части 3 статьи 8.14 Закона города Москвы «Кодекса города Москвы об административных правонарушениях», но и по соответствующим статьям КоАП РФ, в том числе по статьям 12.16 и 12.19 КоАП РФ.

Поскольку такое правовое регулирование субъекта Российской Федерации с неизбежностью порождает конкуренцию, коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях, снижая, как следствие, уровень правовых гарантий при привлечении к административной ответственности, предусмотренных статьями 1.4, 1.6, 1.7, частью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Судебная коллегия находит убедительными доводы апелляционной жалобы, представления о противоречии частей 1 и 3 статьи 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51) по мотиву их несоответствия требованиям правовой определенности.

Исходя из изложенного выводы суда о том, что административная ответственность, предусмотренная статьёй 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51) направлена на охрану общественных отношений в сфере благоустройства, неубедительны.

Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утверждённые приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 61, на которые ссылаются представители органов государственной власти субъекта Российской Федерации, действительно, устанавливают общие ориентировочные параметры минимального сочетания элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований. Однако следование им не предполагает исключение из системы правовых регуляторов благоустройства территорий муниципальных образований правил и стандартов, требований и предписаний, установленных федеральным законодательством и обязательных к исполнению всеми субъектами общественных отношений.

Нет оснований не согласиться с доводами заявителя о неясности правового регулирования и части 2 статьи 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51) в части слов «а равно нарушение порядка оплаты размещения транспортного средства на платной городской парковке». Как видно, оспариваемая норма устанавливает ответственность за нарушение порядка

размещения транспортного средства на платной городской парковке и также является бланкетной. Однако ни Правила пользования городскими парковками и размещения на них транспортных средств, утверждённые постановлением Правительства Москвы от 5 октября 2012 года № 543 (в редакции постановления Правительства Москвы от 17 мая 2013 года № 289-ПП), ни Порядок оплаты за размещение транспортных средств на платных городских парковках, утверждённый приказом Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы от 31 октября 2012 года № 61-02-224/2, не вносят ясности по вопросу о том, какие действия (бездействия) образуют правонарушение, которое можно было бы квалифицировать по части 2 статьи 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51). Очевидно, что такое правовое регулирование не обеспечивает его единообразного понимания и создаёт возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями при привлечении к административной ответственности.

Поскольку неясность и неоднозначное толкование нормативного правового акта или его части является основанием для признания нормативного правового акта или его части противоречащим федеральному законодательству и недействующим (пункт 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части), Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение в той части, в которой Вэскеру В.Л. отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими части 1 статьи 8.14 Закона города от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», части 2 этой же статьи в части слов «а равно нарушение порядка оплаты размещения транспортного средства на платной городской парковке», а также части 3 данной статьи отменить и вынести новое решение, которым заявление Вэскера В.Л. в этой части удовлетворить.

Что же касается выводов о соответствии федеральному законодательству части 2 статьи 8.14 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51), устанавливающей административную ответственность за неуплату за размещение транспортного средства на платной городской парковке, а также пункта 9 статьи 16.3 и статьи 16.6 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51), их Судебная коллегия полагает основанными на правильном применении норм материального и процессуального права, регулирующего

спорное правоотношение и, следовательно, не усматривает оснований для отмены решения в этой части в апелляционном порядке.

Пользование на платной основе парковками (стоянками), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения, не исключается федеральным законодателем (статья 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ). В случае принятия такого решения нормативным правовым актом органа государственной власти субъекта Российской Федерации в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности на пользователе парковкой (стоянкой) лежит обязанность оплатить размещение транспортного средства на такой парковке (стоянке), что не исключает и установление административной ответственности в целях надлежащего обеспечения оплаты за пользование парковкой (стоянкой) законом субъекта Российской Федерации.

При таких обстоятельствах является логичным и не противоречит статье 1.3.¹ КоАП РФ наделение пунктом 9 статьи 16.3 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» контролёров, контролёров-ревизоров государственного казённого учреждения города Москвы «Администратор Московского парковочного пространства» (ГКУ «АМПП») полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях за неуплату за размещение транспортного средства на платной городской парковке.

Содержание статьи 16.6 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», несмотря на её наименование «Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях в области благоустройства, совершенных с использованием транспортных средств», не свидетельствует о превышении субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях, поскольку каких-либо особенностей не устанавливает. Отсылка к порядку рассмотрения дел, предусмотренному частью 3 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не может расцениваться как несоответствие федеральному законодательству.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 199, 251-253, 327, 327, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

решение Московского городского суда от 19 марта 2013 года в той части, в которой Вэскеру В [] Л [] отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими части 1 статьи 8.14 Закона города от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в

редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51), части 2 этой же статьи в части слов «а равно нарушение порядка оплаты размещения транспортного средства на платной городской парковке», а также части 3 данной статьи отменить и вынести новое решение в этой части, которым удовлетворить заявление Вэскера В [REDACTED] Л [REDACTED], признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вынесения настоящего решения часть 1 статьи 8.14 Закона города от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (в редакции Закона города Москвы от 24 октября 2012 года № 51), часть 2 этой же статьи в части слов «а равно нарушение порядка оплаты размещения транспортного средства на платной городской парковке», а также часть 3 данной статьи.

В остальной части решение Московского городского суда от 19 марта 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Вэскера В [REDACTED] Л [REDACTED] – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

[REDACTED]