



Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

О.А. Петрову

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел.: 274-85-18, факс 274-85-39

01.04.16 № 1103-1/16-22-0-1

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 12.19
Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

Вносит депутат Законодательного собрания В.С. Петров

Правовое управление, изучив представленный проект федерального закона (далее – законопроект), сообщает, что он внесен в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Проблема, на которую указывает инициатор законопроекта, является актуальной для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Следует отметить, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации неоднократно предпринимались попытки урегулировать на региональном уровне отношения, связанные с привлечением владельцев транспортных средств к административной ответственности за парковку на озелененных территориях.

Также следует отметить, что практика Верховного Суда Российской Федерации по данной категории дел (а именно: дел об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которыми установлена ответственность за парковку транспортных средств на озелененных территориях) является крайне непоследовательной и противоречивой.

В качестве примера могут быть приведены следующие решения Верховного Суда Российской Федерации:

1. В Определении от 26 апреля 2006 года № 11-ГО6-7 Верховным Судом Российской Федерации сделан вывод о том, что субъект Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за стоянку транспортных средств на детских площадках, газонах, участках с зелеными насаждениями, действовал в пределах своей компетенции, поскольку перечисленные объекты не являются предметом регулирования Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». При таких обстоятельствах правила проезда и стоянки транспортных средств на указанных территориях вопросом федерального значения не являются и могут регулироваться субъектом Российской Федерации самостоятельно.

2. Однако в Определении от 17 августа 2011 года № 74-Г11-18 Верховный Суд Российской Федерации пришел к прямо противоположному выводу, согласно которому единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается федеральным нормативным правовым актом - Правилами дорожного движения. При этом порядок остановки и стоянки транспортных средств также регламентирован указанным нормативным правовым актом (раздел 12 «Остановка и стоянка», раздел 17 «Движение в жилых зонах»), административная ответственность за соответствующие нарушения установлена статьями 12.19 («Нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств») и 12.28 («Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральное законодательство не предполагает установления дополнительных требований к Правилам дорожного движения в части введения дополнительных запретов для остановки и стоянки транспортных средств и, как следствие – не предполагает возможности установления субъектом Российской Федерации дополнительных мер административной ответственности за их нарушение.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в указанном определении отметил, что запрет на проезд и стоянку автомашин, мотоциклов и других видов транспорта на озелененных территориях предусмотрен Правилами создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (приказ Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153), Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (приказ Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170), Санитарными правилами содержания территорий населенных мест (СанПин 42-128-4690-88).

Ответственность за несоблюдение установленных федеральным законодательством правил, стандартов, требований наступает в соответствии с федеральным законодательством (конкретная статья Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях в решении Верховного Суда Российской Федерации не указана).

Таким образом, Верховный Суд в данном определении указал, что региональный законодатель, устанавливая административную ответственность в области правоотношений, урегулированных на федеральном уровне, превысил свои полномочия.

3. В Определении от 22 августа 2012 года № 55-АПГ12-4 Верховный Суд Российской Федерации, признавая недействующей статью регионального закона «Об административных правонарушениях», в соответствии с которой устанавливалась административная ответственность за стоянку (парковку) транспортных средств на детских площадках, газонах, участках с зелеными насаждениями, а также за хранение разукомплектованных (неисправных) транспортных средств в неустановленных для этих целей местах, отметил, что в субъекте Российской Федерации не имеется закона либо иного нормативного правового акта, регламентирующего стоянку или парковку транспортных средств на территориях общего пользования в пределах населенных пунктов, не относящихся к дорогам. Также не принято актов, содержащих запрет на хранение разукомплектованных (неисправных) транспортных средств. А поскольку таких актов не имеется, установление административной ответственности за совершение тех или иных действий в рассматриваемой сфере является неправомерным.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации в указанном определении фактически пришел к выводу о возможности установления ответственности за парковку на озелененных территориях законом субъекта Российской Федерации при условии наличия регионального нормативного правового акта, которым был бы установлен порядок стоянки (парковки) транспортных средств на территориях общего пользования в пределах населенных пунктов, не относящихся к дорогам.

4. Судья Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев в порядке надзора жалобу гражданина на постановление административной комиссии муниципального образования и решения нижестоящих судебных инстанций по делу о привлечении указанного гражданина к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного региональным законом «Об административных правонарушениях» (стоянка транспортных средств на детских и спортивных площадках, пляжах, газонах, на территориях общего пользования в границах населенного пункта, занятых зелеными насаждениями), в своем Постановлении от 8 ноября 2012 года № 46-АД12-23 указал, что действия гражданина образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного региональным законом «Об административных правонарушениях», нарушений норм

материального и процессуального права, влекущих отмену состоявшихся по делу решений, в ходе производства по делу допущено не было, в связи с чем принятые по делу решения о привлечении гражданина к административной ответственности следует оставить без изменения, а жалобу гражданина – без удовлетворения (то есть фактически пришел к выводу о правомерности установления административной ответственности за данное правонарушение законом субъекта Российской Федерации).

5. В Определении от 11 декабря 2013 года № 57-АПГ13-6 Верховный Суд Российской Федерации вновь указал, что статья регионального закона «Об административных правонарушениях», предусматривающая ответственность за проезд, остановку, стоянку транспортных средств на детских площадках, пешеходных дорожках, газонах, участках с зелеными насаждениями, подлежит признанию недействующей, так как устанавливает ответственность в области безопасности дорожного движения, правила которого урегулированы на федеральном уровне.

6. В Определении от 24 июня 2015 года № 71-АПГ15-3 Верховный Суд Российской Федерации указал, что за нарушение сформулированных в муниципальных актах многочисленных обязанностей граждан и юридических лиц, запретов (к примеру, устраивать стоянку, хранение и мытье транспортных средств на газонах и детских площадках) предусмотрена административная ответственность Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в связи с чем установление административной ответственности региональным законом за аналогичные правонарушения с неизбежностью создает конкуренцию, коллизию и несогласованность региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях и, как следствие, порождает правовую неопределенность.

Анализ приведенных выше судебных решений не позволяет сделать окончательный вывод относительно позиции Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу и однозначно ответить на вопрос о том, вправе ли субъект Российской Федерации устанавливать административную ответственность за данное правонарушение.

Если же признать правильной позицию, в соответствии с которой субъект Российской Федерации не имеет такого права, то изложенная в приведенных решениях позиция Верховного Суда Российской Федерации не позволяет однозначно определить, по какой статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должны квалифицироваться действия виновных лиц: по статьям 12.19 и 12.28, устанавливающим ответственность за нарушение правил остановки, стоянки транспортных средств и правил движения транспортных средств в жилых

зонах (здесь речь идет о решениях, в которых Верховным Судом Российской Федерации говорится о нарушении Правил дорожного движения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090) или по другим статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающим ответственность за нарушение нормативных правовых актов, указанных в иных решениях Верховного Суда Российской Федерации, а именно: за нарушение Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (Приказ Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153), Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда (Приказ Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170), Санитарных правил содержания территорий населенных мест (СанПин 42-128-4690-88).

Отсутствие указания на конкретную статью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по которой должны квалифицироваться действия виновных лиц, соответственно, не позволяет определить, какие именно должностные лица и органы уполномочены составлять протоколы и рассматривать дела о совершенном административном правонарушении.

Анализируя нормативные правовые акты, на которые ссылается в своих решениях Верховный Суд Российской Федерации, правовое управление пришло к следующим выводам:

- в Санитарных правилах содержания территорий населенных мест (СанПин 42-128-4690-88) нормы о запрете парковки транспортных средств на озелененных территориях отсутствуют;

- в Правилах создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (пункт 6.3 Приказа Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153) содержится норма, согласно которой на озелененных территориях запрещается проезд и стоянка автомашин, мотоциклов, других видов транспорта (кроме транзитных дорог общего пользования и дорог, предназначенных для эксплуатации объекта). Однако указанные Правила, как следует из их названия, распространяют свое действие только на территории городов;

- в Правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда (пункт 3.9.2 Приказа Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170) содержится норма, аналогичная положениям пункта 6.3 Приказа Госстроя России от 15 декабря 1999 года № 153.

Административная ответственность за нарушение правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда установлена статьей 7.22 Кодекса Российской Федерации («Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений»), однако к ответственности по данной статье привлекаются только лица, ответственные за содержание жилых домов и (или) жилых помещений (то есть должностные и юридические лица), что исключает возможность ее применения к гражданам – владельцам транспортных средств.

Возможно, Верховный Суд Российской Федерации имел в виду статью 6.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта»), однако информации о практике ее применения в отношении лиц, нарушающих пункт 3.9.2 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, у правового управления не имеется.

В свою очередь, Правила дорожного движения, в частности, разделы 12 («Остановка и стоянка») и 17 («Движение в жилых зонах») также не содержат норм, которые прямо запрещали бы стоянку транспортных средств на озелененных территориях.

Соответственно, квалификация действий лиц, совершающих такие действия, по статье 12.19. («Нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств») или по статье 12.28. («Нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах»), по мнению правового управления (и вопреки мнению Верховного Суда Российской Федерации) в настоящее время невозможна.

Представляется, что внесенный в Законодательное собрание Ленинградской области проект федерального закона позволит решить указанную проблему.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, инициатором предлагается, во-первых, дополнить пункт 12.4 раздела 12 Правил дорожного движения нормой, в соответствии с которой остановка транспортных средств запрещается на озелененных территориях (информация о необходимости внесения соответствующих изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 содержится в приложении к законопроекту – Перечне законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона), а во-вторых, дополнить статью 12.19 Кодекса Российской Федерации новыми частями 4.1 и 7, устанавливающими ответственность за нарушение данного запрета.

Вместе с тем, по мнению правового управления, к законопроекту в процессе рассмотрения его в Государственной Думе Российской Федерации могут быть высказаны следующие замечания:

1) Правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации определены Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 196-ФЗ под дорожным движением понимается совокупность общественных отношений,

возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых **в пределах дорог**; при этом дорогой считается обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения, которая включает в себя одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины и разделительные полосы при их наличии.

Таким образом, Федеральным законом № 196-ФЗ озелененные территории, то есть территории общего пользования в границах населенных пунктов, занятые деревьями и кустарниками, к землям либо искусственным поверхностям, обустроенным или приспособленным и используемым для движения транспортных средств, не отнесены.

Не включены соответствующие территории в понятие дороги и в Правилах дорожного движения, устанавливающих единый порядок дорожного движения на территории РФ.

Такие выводы, в частности, содержатся в упоминавшемся в настоящем заключении определении Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2006 года № 11-ГО6-7.

Несмотря на то, что данные выводы опровергаются последующей практикой Верховного Суда Российской Федерации, они не могут не приниматься во внимание в ходе рассмотрения законопроекта.

Поскольку позиция федерального законодателя по данному вопросу неизвестна, при рассмотрении законопроекта в Государственной Думе Российской Федерации соответствующими органами (комитетами Государственной Думы) может быть высказано мнение о том, что изменения следует вносить не в главу 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Административные правонарушения в области дорожного движения»), а, например, в главу 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» или в главу 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

2) Применяемое в тексте законопроекта понятие «озелененная территория» в полном объеме инициатором проекта не раскрывается.

Данное понятие используется федеральным законодателем в упоминавшемся в настоящем заключении Приказе Госстроя от 15 декабря 1999 года № 153 «Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации» (опять же **применительно к территориям исключительно городов**), согласно которому выделяются три основных категории озелененных территорий, каждая из которых имеет свои особенности по отношению к гражданскому обороту (отношения к собственности, продажа, аренда), режимам пользования и способам хозяйствования:

- озелененные территории общего пользования - территории, используемые для рекреации всего населения города (в крупнейших городах - «миллионерах» - жителей планировочных и жилых районов). Расчет потребности в них рассчитывается на все городское население или население планировочного или жилого района плюс так называемое "временное население" - приезжие, туристы, иногородние торговцы и т.д.;

- озелененные территории ограниченного пользования. Это территории в пределах жилой, гражданской, промышленной застройки, территорий и организаций обслуживания населения и здравоохранения, науки, образования, рассчитанные на пользование определенными группами населения;

- озелененные территории специального назначения: санитарно-защитные, водоохранные, защитно-мелиоративные зоны, кладбища, насаждения вдоль автомобильных и железных дорог, питомники, цветочно-оранжерейные хозяйства, территории, подпадающие под действие Федерального закона «Об особо охраняемых территориях». Расчет потребности в озелененных территориях данной категории ведется с учетом их функционального назначения.

С этой точки зрения понятие «озелененная территория», возможно, следовало бы определить непосредственно в тексте законопроекта, дополнив статью 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соответствующим примечанием.

В качестве примера можно было бы привести статью 32 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (признана недействующей решением Санкт-Петербургского городского суда от 21 декабря 2015 года № 3а-197/15, апелляционным определением Верховного Суда РФ от 20 апреля 2016 года № 78-АПГ16-4), в соответствии с которой не только предусматривалась административная ответственность за движение, остановку и стоянку механических транспортных средств на территориях зеленых насаждений общего пользования, территориях зеленых насаждений, выполняющих специальные функции, территориях зеленых насаждений ограниченного пользования, территориях зеленых насаждений внутриквартального озеленения, в том числе на газонах, территориях парков, садов, скверов, бульваров, а также на территориях детских и спортивных площадок, но и давалось определение понятию газон («под газоном понимается не имеющая твердого покрытия поверхность земельного участка, имеющая ограничение в виде бортового камня (поребрика, бордюра) или иного искусственного ограничения, покрытая травянистой и (или) древесно-кустарниковой растительностью естественного или искусственного происхождения либо предназначенная для озеленения»).

Однако следует иметь в виду, что использование терминов «зеленые насаждения общего пользования», «зеленые насаждения, выполняющие

специальные функции», «зеленые насаждения ограниченного пользования» являлось вполне приемлемым для города Санкт-Петербурга.

В статье же 12.19 Кодекса Российской Федерации, очевидно, необходимо использовать некое универсальное определение понятия «озелененные территории», которое позволит применять его не только к территориям городов.

Отдельно отмечаем, что текст законопроекта и пояснительной записки нуждаются в редакторской правке.

Так, законопроект целесообразнее изложить (структурно) в следующей редакции:

«Внести в статью 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации.....) следующие изменения:

- 1) дополнить частью 4.1 следующего содержания:....;
- 2) дополнить частью 7 следующего содержания:....;
- 3) дополнить примечанием следующего содержания:....».

В пояснительной записке, в частности:

- в абзаце первом необходимо уточнить, к чему относится словосочетание «являющихся источником повышенного шума под окнами жилых домов»;

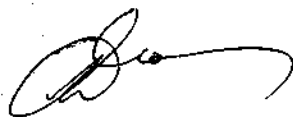
- абзац пятый перед словами «не вправе вторгаться в сферы общественных отношений» следует дополнить словами «субъект Российской Федерации»;

- следует уяснить и уточнить содержание абзаца девятого.

В целом же концепцию представленного законопроекта правовое управление поддерживает, полагая, что его внесение, по крайней мере, позволит выявить позицию федерального законодателя по данному вопросу.

Однако с учетом высказанных в настоящем заключении замечаний законопроект нуждается в дополнительном обсуждении и доработке.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин