

**Административная ответственность  
за нарушение правил дорожного движения:  
к вопросу о наличии объекта правонарушения  
(посвящено юбилею профессора Владимира  
Ивановича Майорова)**

**Administrative responsibility for violation  
of the road traffic rules: to the question of the  
availability of the object of the offense  
(dedicated to the anniversary of Professor  
Vladimir Ivanovich Mayorov)**

**Федотова Ю.Г.**

Канд. юрид. наук, эксперт центра экспертных исследований факультета национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
e-mail: julia.fedotowa@yandex.ru

**Fedotova Yu.G.**

Candidate of Juridical Sciences, Expert of the Center for Expert Studies of the Faculty of National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)  
e-mail: julia.fedotowa@yandex.ru

**Аннотация**

Статья посвящена спорным вопросам определения объекта правонарушения как основания административной ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Автор раскрывает правоприменительную практику административных комиссий и судебную практику по составам административных проступков, связанных с размещением транспортных средств, выявляет пробелы административного, муниципального и экологического права и предлагает направление их восполнения.

**Ключевые слова:** административное законодательство, административная ответственность, транспортное средство, газон, правила благоустройства, суд, правовая определенность.

**Abstract**

The article is devoted to the controversial issues of determining the object of the offense as the basis of administrative responsibility in the field of road safety. The author reveals the law enforcement practice of administrative commissions and judicial practice on the composition of administrative offenses related to the placement of vehicles, identifies gaps in administrative, municipal and environmental law and suggests a direction for filling them.

**Keywords:** administrative law; administrative responsibility; vehicle; lawn; landscaping rules; court; legal certainty.

В науке административного права глубокую научно-теоретическую и практическую проработку получила тематика административных правоотношений в области обеспечения безопасности дорожного движения в трудах д-ра юрид. наук профессора Владимира Ивановича Майорова [1, 326 с.; 2, 208 с.; 3, с. 75-80; 4, с. 14-18; 5, с. 85-89 и др.]. В продолжение исследования данной тематики хотелось бы обратить внимание на некоторые смежные правовые проблемы состава правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а именно привлечения к административной ответственности по законодательству субъекта Российской Федерации за нарушение правил благоустройства, выразившихся в размещении транспортных средств на газонах, зеленых насаждениях, цветниках или спорных земельных участках, приравниваемых к таковым.

Региональный закон, вводя 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. Административная ответственность должна быть определена путем установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного проступка, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Из текста ст. 1.1 КоАП РФ следует основополагающее правило о необходимости конкретизации материального основания административной ответственности в законе об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации, а не в отсылочном акте.

Юрико-техническая конструкция правовой нормы должна соответствовать критериям ясности, определенности, недвусмысленности и согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающим из ст. 19 Конституции РФ. Установление административной ответственности региональным законом путем отсылки на муниципальные акты для определения наказуемого деяния с неизбежностью порождает конкуренцию, коллизию и несогласованность федеральных и региональных норм, и в итоге возникает правовая неопределенность. Поскольку неясность и неоднозначное толкование нормативного правового акта или его части выступает самостоятельным основанием для признания соответствующих правовых норм противоречащими федеральному законодательству и недействующими (п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»), конструкция таких норм допускает наличие правоприменительной практики, неизбежно приводящей к ослаблению гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания, допуская, в том числе, и возможность привлечения к ответственности дважды за одно и то же правонарушение. Данная позиция неоднократно выражалась Верховным Судом РФ, в частности, в определениях от 29.06.2018 № 45-АПГ18-7, 31.08.2016 № 31-АПГ16-5, 27.04.2016 № 57-АПГ16-1, 23.10.2013 № 53-АПГ13-9, 24.06.2015 № 71-АПГ15-3, 20.05.2015 № 81-АПГ15-3 и др. В апелляционном определении Верховного Суда РФ от гарантированный Конституцией РФ принцип равенства всех перед законом, означающий, что любое административное правонарушение должно быть

определено четко, для того чтобы каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия), исходя непосредственно из текста нормы.

В результате несоблюдения данных требований возникает практика, когда на заседании административной комиссии лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предлагается оформить право аренды для парковки автомобиля на спорном земельном участке, т.е. фактически такой участок как газон не представляет ценности для публичных органов. Более того, известны случаи, когда через два месяца после рассмотрения дел об административных правонарушениях и подобных предложений спорный земельный участок был огорожен, на территории, в которую он входил, было произведено строительство многоквартирного дома (планируемого задолго до принятия Правил благоустройства города), после которого данный участок был заасфальтирован и стал частью тротуара, т.е. вопреки Правилам благоустройства муниципального образования как не был, так и не стал газоном. Кроме того, административное наказание за нарушение правил стоянки на одном и том же спорном земельном участке при схожих обстоятельствах административных дел назначалось различное, в некоторых случаях административный штраф предшествовал предупреждению в отношении одного и того же лица.

Как следствие, ключевая цель административного наказания – общая и частная превенция нарушений – не достигается. В связи с этим наглядно подтверждается вывод профессора В.И. Майорова о том, что ужесточение мер административной ответственности выступает недостаточно эффективным средством предупреждения административных проступков [6, с. 81-84].

Граждане, оплатившие сумму административного штрафа, не наблюдают использование данных денежных средств по целевому назначению, равно как и действительное приведение спорного земельного участка в состояние газона. На данные обстоятельства, в сущности, коммерческих отношений, прикрываемых охраной лжегазонов, считаем необходимым обратить внимание в целях исключения превратного понимания нашей позиции, изложенной ранее [7, с. 39-44; 8, с. 51-56] и ставшей поводом для весьма интересного научного обсуждения пробелов административного, муниципального и экологического права [9, с. 22-25] и в то же время единодушной приверженности всех ее участников единогласной и солидарной позиции о безусловной охране зеленых насаждений.

Исходя из положений ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. Материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, диспозиция каждой статьи, предусматривающей административную ответственность, должна содержать признаки объекта и объективной стороны такого правонарушения, а не содержать общую отсылку к иным нормативным актам, принятым различными органами публичной власти, а также содержать положения, позволяющие толковать их неоднозначно, поскольку это нарушает принцип определенности правового регулирования [10].

Расценивание правил благоустройства в целом, а также их отдельных положений в качестве единого правового установления (запрета), несоблюдение (нарушение) которого влечет административную ответственность, ведет к правовому произволу со стороны правоприменителя, поскольку административная ответственность с неизбежностью наступает за совершение

лицом любого деяния, которое в той или иной степени отличается от предписанных правил. Такая ответственность, в качестве примера, может возникнуть за мойку дорожного покрытия и тротуаров в неотведенные часы, неинформирование о случаях причинения ущерба объектам благоустройства, превышении нормативно установленной высоты травяного покрова, посадки цветочной рассады и последующего ухода за ней, нарушение периодичности влажной уборки и покраски ограждений стройплощадок, допущение непокрашенных фасадов, ограждений, водосточных труб зданий и сооружений, необеспечение на отведенной территории установки газонов для цветов, отсутствие живой изгороди нахозплощадках придомовых территорий, наличие немытых стекол зданий и подъездов жилых домов, нарушение периодичности смены песка в песочницах и т.д. [11].

В соответствии с положениями ГОСТ 28329-89 «Озеленение городов. Термины и определения» от 01.01.1991, газон является травяной покров, создаваемый посевом семян специально подобранных трав, являющийся фоном для посадок и парковых сооружений и самостоятельным элементом ландшафтной композиции. Данным правовым актом разграничены виды газонов: партерный, луговой, мавританский, спортивный, боулингрин. Тем не менее нередко площадка, на которой было зафиксировано расположение транспортного средства, не является газоном. В практике возникали ситуации, когда на спорном незаасфальтированном и неблагоустроенном участке не имеется и никогда не имелось посевов семян, не проводились какие-либо работы по благоустройству спорной территории. При этом возможны случаи, когда в течение всего периода эксплуатации многоквартирного жилого дома с момента его строительства и строительства инженерных коммуникаций (сети водопровода, сети канализации, монтаж насосных станций, теплотрассы) территория остается неблагоустроенной не один год, а после проведения работ такая территория не благоустраивается в качестве газона, а включается в состав тротуаров, проезжей части, детской площадки. Такая территория может представлять собой насыпь из камней, песка, неплодородных почвенных образований.

Данные правовые проблемы породили и разные правовые позиции на уровне высших судов.

Так, 29.06.2018 Верховным Судом РФ была рассмотрена апелляционная жалоба губернатора и Законодательного Собрания Свердловской области на решение Свердловского областного суда, которым признана недействующей ст. 16 Закона Свердловской области № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области». Указанной статьей устанавливалась ответственность за нахождение механических транспортных средств на территориях объектов благоустройства, специально не предназначенных для этих целей, за исключением нахождения механических транспортных средств на территориях объектов благоустройства в целях осуществления работ по содержанию объектов благоустройства и их отдельных элементов. Верховный Суд РФ определил, что вопросы установления такой ответственности должны и могут быть установлены только федеральным законодателем [10].

Это третий случай отмены штрафа за парковку на газонах в Свердловской области. После очередной отмены закона, областные власти изменили формулировки статьи, что позволяло административным комиссиям некоторое время возлагать административные штрафы на автовладельцев [12].

В этом же году, 08.11.2018 Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданки, которая оспаривала конституционность ст. 8.25 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях, устанавливающей

административную ответственность за размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями. Конституционный Суд РФ указал, что тот факт, что предусмотренное оспариваемой статьей правонарушение совершается с использованием транспортного средства, автоматически не означает, что его объектом являются отношения, складывающиеся в рамках дорожного движения [13].

С точки зрения конструкции состава данного административного правонарушения не имеет значения, был причинен вред зеленым насаждениям или нет, составообразующим является именно само деяние и место его совершения – размещение транспортного средства на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями. Размещение транспортного средства на зеленых насаждениях как элементах объекта благоустройства является нарушением санитарного и эстетического состояния территории города, негативно сказывается на безопасности и комфортности условий проживания граждан, а также затрудняет содержание и облагораживание объектов благоустройства. При этом ответственность за причинение указанного вреда зеленым насаждениям предусмотрена статьями закона об административных правонарушениях.

Данная правовая конструкция ответственности граждан – владельцев транспортных средств, в том числе в части определения в качестве сферы охраняемых общественных отношений – сферы благоустройства, согласуется с содержанием соответствующих охраняемых общественных отношений и не может рассматриваться как произвольная. Тот факт, что данное правонарушение совершается с использованием транспортного средства, не может автоматически рассматриваться как означающий, что объектом правонарушения являются отношения, складывающиеся в рамках дорожного движения – совокупности общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, под которыми понимают обустроенные или приспособленные и используемые для движения транспортных средств полосы земли либо поверхности искусственного сооружения и которые включают в себя одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины, разделительные полосы (абз. 2, 8 ст. 2 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»). Кроме того, как отметил Конституционный Суд РФ, положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которыми предусмотрены особенности порядка производства по делам о некоторых административных проступках, прямо указано, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за правонарушения в области благоустройства территории, в том числе совершенные с использованием транспортных средств (примечание к ст. 1.5, статьи 2.6.1 и 2.6.2, п. 4 ч. 1 ст. 28.1, ч. 3 ст. 28.6, ч. 5 ст. 29.5) [14].

Буквально через месяц, 12.12.2018 Верховный Суд РФ, рассматривая дело об оспаривании закона Курганской области об административных правонарушениях, устанавливающего административную ответственность за нарушения правил благоустройства муниципальных образований области, указал, что полномочия регионального законодателя по правовому регулированию в сфере административной ответственности ограничены тем, что такая ответственность может быть предусмотрена за нарушение конкретных требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путём установления в диспозиции статьи конкретных противоправных действий (бездействия), исключающих совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта

Российской Федерации, с административным правонарушением, административная ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, однако в данном случае законодателем субъекта Российской Федерации это требование не выполнено. Правила благоустройства территории муниципального образования – это муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

Верховный Суд РФ отметил, что суд первой инстанции, признавая недействующей оспариваемую норму, правомерно исходил из того, что она отсылает к правилам благоустройства территорий поселений, утверждённых органами местного самоуправления, которые могут предусматривать различные требования, обязательные для исполнения любым лицом, находящимся на территории соответствующего муниципального образования, что свидетельствует о её правовой неопределённости в силу отсутствия описания конкретного действия (бездействия), связанного с неисполнением предписаний, определенных правилами благоустройства. Суд, установив, что диспозиция правовой нормы не содержит словесного описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, а отсылает к муниципальным правовым актам, устанавливающим правила благоустройства, за неисполнения любого требования которых наступает административная ответственность, сделал обоснованный вывод о том, что названная норма не соответствует закреплённому в ч. 1 ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принципу равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения на территории одного субъекта Российской Федерации в зависимости от того, в каком муниципальном образовании совершены противоправные действия. Является верным и суждение суда первой инстанции о том, что диспозиция оспариваемой нормы ввиду своей неясности и неопределённости порождает конкуренцию с иными нормами об административной ответственности, диспозиции которых в той или иной мере основываются на несоблюдении правил, запретов и предписаний, вытекающих из установленных органами местного самоуправления правил благоустройства муниципальных образований [15].

В дополнение к этому отметим, что приведенное выше толкование не исключает еще одной правовой проблемы. Даже при четком и определенном установлении состава такого административного проступка законом субъекта Российской Федерации права граждан могут быть нарушены в связи с тем, что до сих пор на общефедеральном уровне не определено понятие газона, которое могло бы быть принято за основу состава административного правонарушения в случае причинения ему вреда транспортным средством либо без такого. 26.01.2018 была предпринята попытка восполнить данный правовой пробел: в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 12.19. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [16], до сих пор не получивший ни оценки, ни дальнейшего движения. В итоге административные комиссии исходят из положений правил благоустройства и прилагаемых к нему схем, на основании чего определяют правовой режим газона на территории, где его фактически нет. Закрепленное федеральным

законодательством право законодателя регионального на установление административной ответственности за нарушение правил и норм, установленных региональным законодательством и нормативными актами муниципальных образований, не означает, что наделение субъекта Российской Федерации такими полномочиями позволяет ему применять принцип бланкетного построения диспозиции правовой нормы об ответственности, реализация которого, в отличие от общефедеральных правил и норм, общеобязательных для соблюдения на всей территории Российской Федерации, порождала бы различное применение бланкетной нормы об ответственности на территории субъекта Российской Федерации, ставила бы возможность наступления административной ответственности и применения мер государственного принуждения в зависимости от субъективного усмотрения и ее произвольного толкования правоприменителем. Учитывая, что схемы правил благоустройства муниципальных образований зачастую не всегда отражают действительность, а положения указанного выше ГОСТ в императивном порядке не применяются, данные вопросы должны быть решены на общефедеральном законодательном уровне в целях единообразного применения правоприменителями.

В связи с изложенным, следует на общефедеральном законодательном уровне определить и понятие газона, и ответственность за нарушение правил дорожного движения в части осуществления парковки транспортного средства в неполюженном месте. Восполнение данного правового пробела особенно актуально в условиях разработки в настоящее время нового кодифицированного акта об административных правонарушениях и административной ответственности. Именно общераспространенный и единообразный подход исключит злоупотребления, как со стороны владельцев транспортных средств, так и муниципальных органов, а также будет способствовать реализации целей и задач административного производства.

### Литература

1. *Майоров, В. И.* Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения : дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Майоров. – Екатеринбург, 1997. – 326 с.
2. *Майоров, В. И.* Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации : теоретико-прикладные проблемы : моногр. / В. И. Майоров. – Москва: Юрлитинформ, 2010. – 208 с.
3. *Майоров, В. И.* К вопросу о необходимости уточнения законодательного определения безопасности дорожного движения / В. И. Майоров // Проблемы права. – 2009. – № 2. – С. 75–80.
4. *Майоров, В. И.* К вопросу о правовом регулировании в сфере дорожного движения / В. И. Майоров // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 11. – С. 14–18.
5. *Майоров, В. И.* Правовой режим в сфере безопасности дорожного движения / В. И. Майоров // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – № 22. – С. 85–89.
6. *Майоров, В. И.* Проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения / В. И. Майоров // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – № 4. – С. 81–84.
7. *Федотова, Ю. Г.* Благоустройство территории: реальность или фикция / Ю. Г. Федотова // Современное право. – 2018. – № 11. – С. 39–44.
8. *Федотова, Ю. Г.* Особенности судебной защиты прав граждан, привлекаемых к административной ответственности по законодательству

субъекта Российской Федерации / Ю. Г. Федотова // Адвокатская практика. – 2018. – № 6. – С. 51–56.

9. Козюк, М. Н. Благоустройство и суды: методологические проблемы вопроса местного значения / М. Н. Козюк // Правоприменительная деятельность: история и современность : сб. ст. междуна. науч.-практ. конф. – Ростов-на-Дону: ИП Беспамятнов С. В., 2019. – С. 22–25.

10. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации № 45-АПГ18-7 от 29.06.2018. – URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1668240](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1668240) (дата обращения: 18.12.2019).

11. Решение Курганского областного суда от 06.08.2018 по делу № 3а-130/2018. – URL: [https://oblsud--krg.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=4389198&delo\\_id=1540005&hide\\_parts=0](https://oblsud--krg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=4389198&delo_id=1540005&hide_parts=0) (дата обращения: 18.12.2019).

12. Верховный Суд отменил штрафы за парковку на газонах в Свердловской области. – URL: <https://kzpa66.ru/366.html> (дата обращения: 18.12.2019).

13. КС РФ подтвердил, что регионы вправе вводить штрафы за парковку на газонах. – URL: <https://www.garant.ru/news/1232086/> (дата обращения: 18.12.2019).

14. Определение Конституционного Суда РФ от 08.11.2018 № 2790-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огиевской Ольги Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав статьей 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях». – URL: <http://base.garant.ru/72116724/#ixzz6F5QUspOt> (дата обращения: 18.12.2019).

15. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации № 82-АПГ18-13 от 12.12.2018. – URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1726946](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1726946) (дата обращения: 18.12.2019).

16. Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 12.19. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – URL: [https://cdnimg.rg.ru/pril/article/150/33/46/proekt\\_gazonu.pdf](https://cdnimg.rg.ru/pril/article/150/33/46/proekt_gazonu.pdf) (дата обращения: 18.12.2019).