



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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»

город Санкт-Петербург

8 ноября 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи В.Г.Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки О.Д.Огиевской,

у с т а н о в и л :

1. Гражданка О.Д.Огиевская оспаривает конституционность статьи 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», согласно которой размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями, влечет наложение административного штрафа на граждан в

размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц – тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – трехсот тысяч рублей.

Как следует из представленных материалов, постановлением должностного лица Московской административной дорожной инспекции, оставленным без изменения решением заместителя начальника Московской административной дорожной инспекции, О.Д.Огиевская была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», и ей было назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей. Решением Преображенского районного суда города Москвы от 20 февраля 2018 года постановление по делу об административном правонарушении и решение по жалобе на данное постановление были оставлены без изменения, а жалоба заявительницы – без удовлетворения. Решением судьи Московского городского суда от 22 мая 2018 года жалоба заявительницы на принятые в отношении нее акты по делу об административном правонарушении также оставлена без удовлетворения. При этом доводы заявительницы о том, что статья 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» принята за пределами полномочий субъекта Российской Федерации, поскольку устанавливает ответственность за правонарушение в области дорожного движения, суд отклонил со ссылкой на вступившее в законную силу решение Московского городского суда от 31 мая 2017 года, которым ранее было подтверждено соответствие данного законоположения федеральному законодательству.

По мнению заявительницы, оспариваемое законоположение принято по вопросу, не относящемуся к компетенции субъекта Российской Федерации, а потому не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 55 (часть 2), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, одной из основ федеративного устройства которого является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3). Определяя в этих целях сферы ведения Российской Федерации и сферы совместного ведения Российской Федерации и образующих ее субъектов, Конституция Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72; статья 76, части 2 и 5).

Исходное (отправное) законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, в силу статей 11 (часть 3), 72 (часть 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием. Соответственно, федеральный закон, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, будучи нормативным правовым актом общего действия, призван, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, определять права и обязанности участников правоотношений, а также устанавливать компетенцию и конкретные полномочия органов государственной власти, разграничивая их на основе конституционного принципа разделения властей, распространяющегося на осуществление государственной власти в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации; законодатель же субъекта Российской Федерации, осуществляя в рамках, закрепленных на

уровне федерального закона, конкретизирующее правовое регулирование, должен избегать вторжения в сферу федерального ведения, при этом он вправе самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, не отступая от конституционных требований о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления от 18 января 1996 года № 2-П, от 9 января 1998 года № 1-П, от 21 декабря 2005 года № 13-П, от 24 декабря 2013 года № 30-П, от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 28 марта 2017 года № 10-П и др.).

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, конкретизируя положения Конституции Российской Федерации в части разграничения компетенции и конкретных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области административной ответственности, предусматривает, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 1 статьи 1.1), и относит к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, в частности, 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 1.3¹).

Согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил благоустройства территории

муниципального образования, а также осуществление контроля за их соблюдением и организация благоустройства территории, установленные указанными правилами, возложены на органы местного самоуправления поселения, городского округа, внутригородского района; данные правила утверждаются на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; организация благоустройства и утверждение правил благоустройства на территориях городов федерального значения в соответствии с данным Федеральным законом осуществляются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения (абзац двадцать первый части 1 статьи 2, пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункт 10 части 1 статьи 16², часть 1¹ статьи 17, статья 45¹).

Общественные отношения, связанные с осуществлением благоустройства в городе Москве, регулирует Закон города Москвы от 30 апреля 2014 года № 18 «О благоустройстве в городе Москве», в котором под благоустройством понимается комплекс осуществляемых в соответствии с установленными нормами, требованиями и правилами мероприятий (работ), в том числе по содержанию объектов благоустройства – обеспечению чистоты, поддержанию в надлежащем техническом, физическом, санитарном и эстетическом состоянии объектов благоустройства, а также их отдельных элементов (пункты 1 и 2 статьи 1). В соответствии с частью 3 статьи 3 этого Закона города Москвы отношения, связанные с озеленением территории, содержанием и охраной зеленых насаждений, регулируются данным Законом города Москвы постольку, поскольку иное не установлено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы по вопросам озеленения территории, содержания и защиты зеленых насаждений.

По смыслу данных положений, а также федерального регулирования, которое они конкретизируют (в частности, пункты 36–38 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации), зеленые насаждения подлежат охране не только сами по себе, но и в составе объектов благоустройства как элементы объектов благоустройства (элементы благоустройства).

В соответствии со статьей 28 Закона города Москвы «О благоустройстве в городе Москве» лица, нарушившие требования, предусмотренные данным Законом города Москвы и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами города Москвы, несут ответственность, установленную Кодексом города Москвы об административных правонарушениях.

Оспариваемая заявительницей статья 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», предусматривающая административную ответственность за размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями, была введена в его главу 8 «Административные правонарушения в области благоустройства города» Законом города Москвы от 13 мая 2015 года № 26 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

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 – независимо от того, причиняется ли зеленым насаждениям непосредственный вред, – 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 4.18 «Повреждение зеленых насаждений» и 4.19 «Незаконное уничтожение зеленых насаждений» Закона города Москвы «Кодекс города Москвы 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, вопреки мнению заявительницы, 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 понимаются 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 и разделительные полосы при их наличии (абзацы второй и восьмой статьи 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»).

Кроме того, в ряде статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которыми предусмотрены особенности порядка производства по делам о некоторых административных правонарушениях, прямо указано на то, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать своими законами административную ответственность за административные правонарушения в области благоустройства

территории, в том числе совершенные с использованием транспортных средств (примечание к статье 1.5, статьи 2.6¹ и 2.6², пункт 4 части 1 статьи 28.1, часть 3 статьи 28.6, часть 5 статьи 29.5).

Таким образом, в соответствии с приведенным нормативным регулированием субъект Российской Федерации вправе своим законом установить административную ответственность за административные правонарушения в области благоустройства, в том числе совершенные с использованием транспортных средств. Следовательно, статья 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», устанавливающая административную ответственность за административное правонарушение в области благоустройства территории – размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями, не может рассматриваться как принятая законодателем города Москвы вне пределов его компетенции, а значит, и как нарушающая конституционные права заявительницы в указанном в ее жалобе аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огиевской Ольги Дмитриевны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 2790-О



В.Д.Зорькин