

По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1-2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы

Постановление · № 13-П · от 22.04.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1-2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы
город Санкт-Петербург 22 апреля 2014 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, с участием представителя Совета Федерации - доктора юридических наук А.С.Саломаткина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1-2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации. Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.И.Клеандрова, объяснения представителей стороны, издавшей оспариваемый акт, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - М.А.Мельниковой, от Министерства внутренних дел Российской Федерации - В.В.Кузина, от Мэра Москвы - А.В.Старовойтова, от Губернатора Санкт-Петербурга - Я.В.Мезенцевой, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Главой 12 (статьи 12.1 - 12.37) КоАП Российской Федерации устанавливается административная ответственность за административные правонарушения в области дорожного движения, в частности:

за несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, запрещающими остановку или стоянку транспортных средств, - административный штраф в размере одной тысячи пятисот рублей (часть 4 статьи 12.16); за такое же нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, - административный штраф в размере трех тысяч рублей (часть 5 статьи 12.16);

за несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками, запрещающими движение грузовых автотранспортных средств, - административный штраф в размере пятисот рублей (часть 6 статьи 12.16); за такое же нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, - административный штраф в размере пяти тысяч рублей (часть 7 статьи 12.16); за движение транспортных средств по полосе для маршрутных транспортных средств или остановку на указанной полосе в нарушение Правил дорожного движения, за исключением случаев, предусмотренных частями 3-5 статьи 12.15 данного Кодекса, - административный штраф в размере одной тысячи пятисот рублей (часть 1.1 статьи 12.17); за такое же нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, - административный штраф в размере трех тысяч рублей (часть 1.2 статьи 12.17); за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств, за исключением случаев, предусмотренных частью 1 статьи 12.10 и частями 2-6 статьи 12.19 данного Кодекса, - предупреждение или административный штраф в размере пятисот рублей (часть 1 статьи 12.19); за такое же нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, - административный штраф в размере двух тысяч пятисот рублей (часть 5 статьи 12.19); за остановку или стоянку транспортных средств на пешеходном переходе и ближе 5 метров перед ним, за исключением вынужденной остановки, либо за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на тротуаре - административный штраф в размере одной тысячи рублей (часть 3 статьи 12.19); за остановку или стоянку транспортных средств в местах остановки маршрутных транспортных средств или ближе 15 метров от этих мест, за исключением остановки для посадки или высадки пассажиров, вынужденной остановки, - административный штраф в размере одной тысячи рублей (часть 3.1 статьи 12.19); за остановку или стоянку транспортных средств на трамвайных путях либо далее первого ряда от края проезжей части, за исключением вынужденной остановки, - административный штраф в размере одной тысячи пятисот рублей (часть 3.2 статьи 12.19); за нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, а равно за остановку или стоянку транспортного средства в тоннеле - административный штраф в размере двух тысяч рублей (часть 4 статьи 12.19); за указанные нарушения, если они совершены в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, - административный штраф в размере трех тысяч рублей (часть 6 статьи 12.19); за нарушение правил, установленных для движения транспортных средств в жилых зонах, - административный штраф в размере одной тысячи пятисот рублей (часть 1 статьи 12.28); за такое же нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, - административный штраф в размере трех тысяч рублей (часть 2 статьи 12.28).

Депутаты Государственной Думы, обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, утверждают, что названные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части, устанавливающей административную ответственность за предусмотренные ими административные правонарушения, совершенные в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, нарушают принцип юридического равенства, закрепленный в статьях 6 (часть 2), 19 (часть 2), 55 и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку вводят на территории этих субъектов Российской Федерации административные штрафы в размере, повышенном по сравнению со штрафами за те же административные правонарушения, совершенные в других субъектах Российской Федерации.

Соответственно, исходя из требований статей 74 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1-2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, как

устанавливающие административную ответственность в виде административного штрафа в повышенном размере за указанные в данных статьях административные правонарушения, если они совершены в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

2. Согласно Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, федеральные транспорт и пути сообщения относятся к предметам ведения Российской Федерации (статья 71, пункты "в", "и"), по которым принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1), а защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, общественной безопасности, административное, административно-процессуальное законодательство - к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты "б", "к" части 1), по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Из приведенных конституционных положений вытекает полномочие законодателя устанавливать в конституционно значимых целях меры ответственности за нарушение гражданами и юридическими лицами запретов, находящихся под защитой административно-деликтного законодательства, руководствуясь при этом, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, общими принципами юридической ответственности, которые имеют универсальное значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка (Постановление от 25 февраля 2014 года N 4-П).

В свою очередь, к основам юридической ответственности в правовой системе Российской Федерации относятся положения Конституции Российской Федерации, согласно которым каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2); осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3); все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от места жительства (статья 19, части 1 и 2); права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

Соответственно, при установлении мер административной ответственности за административные правонарушения, в частности в области дорожного движения, законодатель связан принципами юридического равенства и справедливости, равно как и вытекающими из статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями возможных ограничений прав и свобод, соблюдение которых допускает дифференциацию, приводящую к различиям в правах и обязанностях субъектов права, только в том случае, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 года N 1-П).

3. Одной из задач законодательства об административных правонарушениях является, как следует из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предупреждение административных правонарушений (статья 1.2), а целью административного наказания как установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения - предупреждение совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами (часть 1 статьи 3.1). Реализация указанной цели в аспекте общей и частной превенции обеспечивается посредством неотвратимости наказания и за

счет введения таких мер юридической ответственности, которые, будучи соразмерными и справедливыми, позволяют в конкретных обстоятельствах стимулировать участников правовых отношений к правомерному поведению.

Устанавливая административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1.3 КоАП Российской Федерации), законодатель в силу имеющейся у него дискреции может по-разному, в зависимости от существа охраняемых общественных отношений, конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 года N 12-П). Из этого следует, что с изменением социальных и экономических обстоятельств, в частности свидетельствующих о возрастании негативных последствий тех или иных административных правонарушений, законодатель также вправе вводить более строгие санкции за их совершение, но с обязательным учетом того, что дифференциация составов административных правонарушений, а также определение мер административной ответственности не могут быть произвольными и должны основываться на объективных характеристиках административных правонарушений и соответствовать принципам и нормам Конституции Российской Федерации.

Применительно к составам административных правонарушений в области дорожного движения и административным санкциям за их нарушение, как они закреплены в главе 12 КоАП Российской Федерации, изначально действовало общее правило, в силу которого за нарушения соответствующих правил и норм, предусмотренных федеральными законами и изданными на их основе иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, устанавливаются единые для всей территории Российской Федерации меры административной ответственности. В отступление от этого общего правила Федеральным законом от 21 апреля 2011 года N 69-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", а затем Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 43-ФЗ "Об особенностях регулирования правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" как из уже имевшихся, так и из вновь введенных и распространяющихся на всю территорию страны административных правонарушений в области дорожного движения были выделены административные правонарушения, единственным отличием состава которых выступает такой квалифицирующий признак, как их совершение в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

В результате если те же самые нарушения в области дорожного движения, административная ответственность за которые установлена частями 4 и 6 статьи 12.16, частью 1-1 статьи 12.17, частями 1 и 3-4 статьи 12.19 и частью 1 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, совершены на территории этих субъектов Российской Федерации, то административная ответственность наступает на основании соответственно частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1-2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 данного Кодекса, предусматривающих наложение административных штрафов в размерах, которые превышают определенные за совершение таких же правонарушений на территории других субъектов Российской Федерации.

При этом, как следует из содержания приведенных законоположений, любое из указанных в них административных правонарушений - независимо от места совершения - влечет административную ответственность в виде безальтернативной санкции, а именно недифференцированного по размеру административного штрафа (за исключением части 1 статьи 12.19 КоАП Российской Федерации, предусматривающей в качестве альтернативного наказания предупреждение). Такое регулирование согласуется с общим подходом федерального законодателя к установлению штрафных санкций за административные правонарушения в области дорожного движения: административные правонарушения, указанные в частях 5 и 7 статьи 12.16, части 1-2 статьи 12.17, частях 5 и 6 статьи

12.19 и части 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, относятся к наиболее распространенным, они носят, по сути, очевидный характер, их объективная сторона как необходимый элемент состава (т. е. само противоправное деяние) относительно проста и сравнительно легко фиксируется, в том числе средствами видеонаблюдения. Что касается установленных ими безальтернативных размеров административных штрафов (в зависимости от состава правонарушения - от двух тысяч пятисот до пяти тысяч рублей), то они не превышают предусмотренный данным Кодексом максимальный размер административного штрафа для граждан, составляющий пять тысяч рублей (часть 1 статьи 3.5), а потому не требуют дифференциации, обязательной для административных штрафов, установленных за иные виды административных правонарушений, как правило, в значительно более высоких размерах, и являющейся их неотъемлемым конституционно значимым свойством.

Этот вывод не расходится с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, в частности с выраженной в Постановлении от 12 мая 1998 года N 14-П применительно к установлению в отношении субъектов предпринимательской деятельности ответственности за неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, по смыслу которой введение законодателем достаточно большого и недифференцированного по размеру штрафа, невозможность его снижения не позволяют применять эту меру взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств деяния, что нарушает принципы справедливости наказания, его индивидуализации и соразмерности.

Неприменимы в данном случае и правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в отношении значительно более высоких по сравнению с установленными рассматриваемыми законоположениями штрафов (постановления от 14 февраля 2013 года N 4-П и от 25 февраля 2014 года N 4-П).

4. В порядке конкретизации статей 72 (пункт "к" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях закрепляет, 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 компетенции Российской Федерации в этой области, в частности, установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения, административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 1 статьи 1.3), а к компетенции субъектов Российской Федерации - 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, а также - в установленных данным Кодексом пределах и формах - организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 1.3-1). Тем самым, по существу, в системе действующего правового регулирования административной ответственности не исключается - как следствие соответствующих законодательных решений субъектов Российской Федерации - дифференцированное закрепление как оснований административной ответственности, так и размеров административных санкций применительно к одним и тем же составам административных правонарушений в различных субъектах Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 года N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения", определяющему правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, единый порядок дорожного движения на всей территории

Российской Федерации закрепляется Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации (пункт 4 статьи 22). Во взаимосвязи со статьей 1.3 КоАП Российской Федерации это означает, что административная ответственность за нарушение Правил дорожного движения Российской Федерации подлежит установлению в данном Кодексе и что именно федеральный законодатель, если он усматривает различия в последствиях совершения одного и того же деяния в том или ином регионе, правомочен, оставаясь в рамках раздела I "Общие положения" данного Кодекса, повысить в связи с этим административную ответственность за него на той территории, где эти последствия наиболее ощутимы.

Таким образом, установление административной ответственности за нарушение федеральных правил в области дорожного движения, в том числе Правил дорожного движения Российской Федерации, конструирование составов соответствующих административных правонарушений, определение видов и размеров санкций, которые могут быть назначены за их совершение, а также определение оснований для их дифференциации относится к полномочиям федерального законодателя, передача которых субъектам Российской Федерации в действующей системе законодательного регулирования не предусмотрена. Соответственно, Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти несет ответственность и за обеспечение соблюдения требований к безопасности дорожного движения на территориях всех субъектов Российской Федерации и вправе принимать меры, которые способствовали бы решению субъектами Российской Федерации своих дорожно-транспортных проблем, в том числе с учетом региональных особенностей каждого из них.

4.1. Установление административной ответственности за те или иные административные правонарушения всегда предполагает определенную усредненность оценки законодателем соответствующего деяния и его возможных неблагоприятных последствий в контексте целей административного наказания - предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Хотя дорожно-транспортная обстановка в субъектах Российской Федерации, а также в пределах территории каждого из них объективно различается, использовавшаяся до введения в действие федеральных законов от 21 апреля 2011 года N 69-ФЗ и от 5 апреля 2013 года N 43-ФЗ модель правового регулирования административной ответственности за нарушения правил в области дорожного движения была основана именно на усредненной оценке последствий этих нарушений на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем никакие вытекающие из Конституции Российской Федерации предписания, в том числе о соразмерности (пропорциональности) установленных санкций, не обязывали федерального законодателя отказываться от такой модели, равно как и менять нормативное регулирование, связав размер административных штрафов за административные правонарушения с наступлением последствий, обусловленных дорожно-транспортной ситуацией в конкретном регионе.

Следовательно, если федеральный законодатель признал объективную невозможность применения усредненной оценки тяжести административного правонарушения для двух субъектов Российской Федерации, введенная им новая модель правового регулирования могла бы распространяться и на другие субъекты Российской Федерации или территории: напряженная дорожно-транспортная обстановка, как можно предположить, характерна и для других крупных городов; соответственно, и последствия нарушений на их территории некоторых правил дорожного движения - притом что состав конкретного административного правонарушения не всегда обуславливает обязательность их наступления - также тяжелее, а следовательно, и санкция за их совершение предположительно должна быть выше усредненной. При этом не исключается, что на большей части территории некоторых субъектов Российской Федерации общие для всех регионов, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, размеры административных штрафов могут не отражать крайне незначительное влияние последствий соответствующих административных правонарушений на дорожно-

транспортную ситуацию.

Вместе с тем федеральный законодатель объективно ограничен в возможности оценить степень и характер влияния последствий тех или иных административных правонарушений на дорожно-транспортную ситуацию в каждом конкретном регионе, а также учесть иные его особенности в целях введения на его территории отличной от общеустановленной административной ответственности за совершение административных правонарушений в области дорожного движения, тем более принимая во внимание обусловленную федеративной природой взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т. е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года N 6-П).

То обстоятельство, что модель правового регулирования, в которой конкретные повышенные размеры административного штрафа за административное правонарушение в конкретном субъекте Российской Федерации устанавливаются федеральным законом, predetermined разделом I "Общие положения" КоАП Российской Федерации, само по себе не может связывать федерального законодателя, если иное правовое регулирование имеет конституционно обоснованные предпосылки. В частности, он не лишен возможности, а в случаях, когда это диктуется системными потребностями правового регулирования, - обязан вносить в раздел I данного Кодекса изменения, направленные на устранение препятствий для введения иных моделей правового регулирования, если они необходимы для обеспечения баланса конституционно значимых ценностей. При этом одно лишь удобство использования какой-либо из них применяющими закон государственными органами и его юридико-техническая простота не являются аргументом в пользу допустимости установления нового правового регулирования, ограничивающего конституционные права и свободы.

4.2. Федеральный законодатель на основе имеющихся у него данных и в рамках предоставленной ему дискреции определил в качестве территорий, где ввиду сложной дорожно-транспортной обстановки требуется введение повышенных мер административной ответственности за отдельные административные правонарушения в области дорожного движения, территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, которые в отличие от территорий других субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, автономных округов, автономной области) совпадают с их территориями как населенных пунктов.

Сами по себе статусные характеристики данных субъектов Российской Федерации - Москвы как столицы Российской Федерации и Санкт-Петербурга, выполняющего отдельные столичные функции, не являются фактором, оправдывающим установление на их территории повышенных размеров административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, поскольку, как свидетельствует не только российский, но и зарубежный опыт, напряженность дорожно-транспортной ситуации не обуславливается одним только столичным статусом города, - и Москва, и Санкт-Петербург являются крупнейшими (как по размерам, так и по численности населения) общенациональными центрами экономической, политической, образовательной и иной социальной активности и одновременно - крупнейшими транспортными узлами, соединяющими различные регионы страны и мира, чем объективно предопределяются более сложные условия дорожного движения, а также повышенный уровень угроз его безопасности.

Исходя из этого регулирование, установленное частями 5 и 7 статьи 12.16, частью 1-2 статьи 12.17, частями 5 и 6 статьи 12.19 и частью 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, будучи обусловленным спецификой дорожно-транспортной обстановки на территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, преследует конституционно-значимую цель - обеспечение безопасности дорожного движения и как таковое не может рассматриваться как несовместимое с требованиями Конституции Российской Федерации.

Не является основанием для оценки данного правового регулирования как не соответствующего Конституции Российской Федерации и то обстоятельство, что квалифицирующим признаком (совершение соответствующего административного правонарушения в Москве или Санкт-Петербурге) охвачены не все составы административных правонарушений, административная ответственность за которые установлена главой 12 КоАП Российской Федерации: повышенные размеры административных штрафов предусмотрены за совершение на территории данных субъектов Российской Федерации, характеризующейся значительной нагрузкой на транспортную инфраструктуру, тех административных правонарушений, которые могут оказать наиболее негативное воздействие на дорожную обстановку, создать затруднения для дорожного движения. Тот факт, что с точки зрения напряженности дорожно-транспортной обстановки территории Москвы и Санкт-Петербурга не являются однородными, также не может свидетельствовать о нарушении частями 5 и 7 статьи 12.16, частью 1-2 статьи 12.17, частями 5 и 6 статьи 12.19 и частью 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации конституционного требования пропорциональности в части размера предусмотренных ими санкций: в этих субъектах Российской Федерации как крупнейших городских населенных пунктах принцип единства правового режима их пространственно-территориальной организации не исключает возможность установления единообразно повышенного по сравнению с другими субъектами Российской Федерации размера административных штрафов. При этом не может не приниматься во внимание и то обстоятельство, что органы государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга не выражали негативного отношения к новому регулированию при принятии федеральных законов от 21 апреля 2011 года N 69-ФЗ и от 5 апреля 2013 года N 43-ФЗ, а позиция их представителей, выраженная в ходе слушания по настоящему делу, свидетельствует об отсутствии сомнений в конституционности норм, являющихся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Кроме того, частями 5 и 7 статьи 12.16, частью 1-2 статьи 12.17, частями 5 и 6 статьи 12.19 и частью 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации не нарушаются закрепленные Конституцией Российской Федерации, ее статьями 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), критерии равенства и соразмерности в ограничении конституционных прав и свобод, поскольку предусмотренные данными законоположениями меры административной ответственности подлежат применению равным образом ко всем лицам, совершившим соответствующие административные правонарушения на территориях Москвы и Санкт-Петербурга, - независимо от их местожительства и иных обстоятельств, т. е. находящимся в одинаковых условиях.

Внося указанные изменения в правовое регулирование штрафной ответственности, федеральный законодатель руководствовался устоявшейся моделью разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере административно-деликтного законодательства, которые закреплены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и конституционность которых заявителями по настоящему делу не подвергается сомнению.

Объективные критерии, лежащие в основе выделения двух субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территории которых в целях обеспечения безопасности дорожного движения устанавливается повышенная административная ответственность за отдельные административные правонарушения, позволяют прийти к выводу и об отсутствии нарушения закрепленных Конституцией Российской Федерации принципов федеративного устройства Российской Федерации (статья 5, часть 3), а также разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, поскольку в данном случае правовое регулирование, предпринятое в сфере административного законодательства (статья 72, пункт "к" части 1), осуществлено по вопросам, непосредственно связанным с ограничением конституционных прав и свобод, которое возможно только на основании федерального закона (статья 35, части 1 и 2; статья 55, часть 3; статья 71, пункт "в").

5. Таким образом, части 5 и 7 статьи 12.16, часть 1-2 статьи 12.17, части 5 и 6 статьи 12.19 и часть 2

статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, предусматривающие наложение административных штрафов в повышенном размере за указанные в них административные правонарушения в области дорожного движения, если они совершены в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку установленное ими регулирование основано на объективных критериях и учитывает специфику дорожно-транспортной обстановки на территориях данных субъектов Российской Федерации как крупнейших городских населенных пунктов Российской Федерации.

Вместе с тем - в силу статей 5 (часть 3) и 72 (пункты "б", "к") Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 9 января 1998 года N 1-П и от 11 апреля 2000 года N 6-П, - федеральный законодатель, осуществляя регулирование мер административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, не только правомочен устанавливать повышенные размеры административных штрафов за их совершение на тех или иных территориях Российской Федерации исходя из специфики их дорожно-транспортной ситуации, но и вправе рассмотреть вопрос о внесении в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменений, которые позволят субъектам Российской Федерации осуществлять в установленных федеральным законом пределах правовое регулирование в части определения размеров административных штрафов за административные правонарушения, предусмотренные частями 5 и 7 статьи 12.16, частью 1-2 статьи 12.17, частями 5 и 6 статьи 12.19 и частью 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, а также за другие предусмотренные данным Кодексом административные правонарушения в области дорожного движения, негативные последствия совершения которых для охраняемых общественных отношений требуют оценки с учетом особенностей их проявления на территории конкретного субъекта Российской Федерации. При этом субъекты Российской Федерации в рамках реализации права законодательной инициативы, предоставленного им статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, во всяком случае не лишены возможности обратиться к Федеральному Собранию с предложением рассмотреть вопрос об установлении повышенной административной ответственности за нарушения в области дорожного движения в отдельных населенных пунктах, если этого требует специфика дорожно-транспортной обстановки.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать части 5 и 7 статьи 12.16, часть 1-2 статьи 12.17, части 5 и 6 статьи 12.19 и часть 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации, предусматривающие наложение административных штрафов в повышенном размере за указанные в них административные правонарушения в области дорожного движения, если они совершены в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку установленное ими регулирование основано на объективных критериях и учитывает специфику дорожно-транспортной обстановки на территориях данных субъектов Российской Федерации как крупнейших городских населенных пунктов Российской Федерации.
2. Признанием частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1-2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации не исключается правомочие федерального законодателя - руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, которые позволят субъектам Российской Федерации осуществлять в установленных федеральным законом пределах правовое регулирование

в части определения размеров административных штрафов за предусмотренные указанными законоположениями административные правонарушения, а также за другие предусмотренные данным Кодексом административные правонарушения в области дорожного движения, негативные последствия совершения которых для охраняемых общественных отношений требуют оценки с учетом особенностей их проявления на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 13-П