



Именем
Республики Северная Осетия-Алания

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

по делу о проверке конституционности пункта 5 Правил принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденных постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212, в связи с жалобой гражданина Доева Асланбека Борисовича

г. Владикавказ

28 февраля 2019 года

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в составе
Председателя С.М. Кесаева, судей А.В. Севастьянова, И.А. Слановой,

с участием заявителя А.Б. Доева и представителя стороны, издавшей оспариваемый нормативный правовой акт – Правительства Республики Северная Осетия-Алания – ведущего консультанта государственно-правового управления Администрации Главы и Правительства Республики Северная Осетия-Алания Сабановой Ларисы Артуровны,

руководствуясь статьей 101¹ (часть 5) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, статьями 3 (часть 3), 21, 55, 56, 80, 81 и 83 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 5 Правил принятия решений по устройству искусственных

неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденных постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212.

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение гражданина А.Б. Доева в форме жалобы о признании не соответствующим Конституции Республики Северная Осетия-Алания пункта 5 Правил принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Северная Осетия-Алания оспариваемые заявителем положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М. Кесаева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: Парламента Республики Северная Осетия-Алания – ведущего консультанта сектора правовой экспертизы государственно-правового управления Аппарата Парламента Республики Северная Осетия-Алания Мзоковой Тамары Арсеновны, Прокуратуры Республики Северная Осетия-Алания - помощника прокурора Республики Северная Осетия-Алания Шайдаевой Ирины Милхажевны, Комитета дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания – специалиста-эксперта отдела организации торгов и правового обеспечения Битаровой Алисы Александровны, Управления государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Республике Северная Осетия-Алания – старшего государственного инспектора дорожного движения по Республике Северная Осетия-Алания Муртазова Тамерлана Валерьевича, помощника Уполномоченного по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания – Гаглоева Олега Владимировича, Администрации местного самоуправления города Владикавказа – Зассеева Алана Владиславовича, исследовав

представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания,

у с т а н о в и л:

1. Постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212 утверждены Правила принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания.

В своем обращении заявитель А.Б. Доев оспаривает конституционность установленного порядка принятия решения, полагая, что законодатель республики ограничил его право обращаться непосредственно в орган, уполномоченный разрешать вопросы об установлении искусственных неровностей на дорогах, что, по его мнению, противоречит статье 33 Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

Согласно части 3 статьи 56 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению.

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона Республики Северная Осетия-Алания, иного нормативного акта Республики Северная Осетия-Алания, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном законом. Принимая решение по делу, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания оценивает как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или

сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Как указано в жалобе А.Б. Доев неоднократно обращался в Комитет дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания с заявлением об устройстве искусственных неровностей на автодороге Гизель-Кармадон-Даргавс-Дзуарикау и автодороге Гизель-Архонская. Ему было отказано в рассмотрении обращения, на том основании, что возможность устройства искусственных неровностей на испрашиваемых участках автодороги будет рассмотрена в случае, если Администрация местного самоуправления с. Гизель подготовит необходимые документы.

По мнению заявителя, положения пункта 5 Правил ограничивают гражданина напрямую обратиться в Комитет дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания, уполномоченный принимать решения об установлении искусственных неровностей.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются нормативные положения пункта 5 Правил принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденных постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212.

2. Полномочиями по разработке и осуществлению мер по безопасности дорожного движения в соответствии со статьей 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» наделены высшие исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» реализация мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах

регионального или межмуниципального значения при осуществлении дорожной деятельности также относится к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения (статья 6).

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения обеспечивается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 6 статьи 12, часть 2 статьи 15 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Согласно статье 19 Республиканского конституционного закона от 28 мая 1998 года № 6-З «О Правительстве Республики Северная Осетия-Алания» Правительство Республики Северная Осетия-Алания участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства. Органом исполнительной власти Республики Северная Осетия-Алания, непосредственно осуществляющим полномочия в сфере дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, является Комитет дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания (пункт 1 Положения о Комитете дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания, утвержденного постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 15 августа 2017 года № 317).

В собственности субъекта Российской Федерации могут находиться автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения (пункт «е» части 2 статьи 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Таким образом, Правила принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и

межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденные постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212, приняты правомерно, в рамках полномочий, предусмотренных федеральным и республиканским законодательством.

3. Согласно Конституции Республики Северная Осетия-Алания в Республике Северная Осетия-Алания как демократическом, правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – высший долг и обязанность Республики Северная Осетия-Алания (статьи 1 и 2).

В Республике Северная Осетия-Алания признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Северная Осетия-Алания (статья 18). Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6, часть 2).

Вышеназванные конституционные положения требуют от органов государственной власти республики и органов местного самоуправления обеспечения гарантий реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина с тем, чтобы они были реально действующими и эффективными.

3.1. В соответствии со статьями 33 Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Северная Осетия-Алания граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные или коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Базовым и основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим правоотношения, связанные с реализацией гражданами

Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, является Федеральный закон от 2 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который закрепляет права и обязанности граждан и органов власти как на государственном, так и на муниципальном уровне, порядок рассмотрения обращений граждан.

Указанный федеральный закон, конкретизируя содержание статьи 33 Конституции Российской Федерации, устанавливает требования, направленные на защиту чести и достоинства гражданина, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан.

В качестве основных принципов Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет в части 2 статьи 2 свободную и добровольную реализацию гражданами Российской Федерации права на обращение, что гарантируется установленными обязанностями государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц при рассмотрении обращений.

Согласно части 1 статьи 9 указанного Федерального закона поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией обращение подлежит обязательному рассмотрению. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а также дает письменный ответ по существу поставленных в нем вопросов (пункты 1 и 4 части 1 статьи 10). В случае если поставленные вопросы в его компетенцию не входят, то обращение гражданина направляется по подведомственности в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем гражданин уведомляется (часть 3 статьи 8, пункты 4 и 5 части 1 статьи 10). Исполнение данных обязанностей, в том числе в части того, дан ли гражданину ответ по существу поставленных

им вопросов может быть подвергнуто судебному контролю по жалобе самого гражданина на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие), связанное с его рассмотрением (пункт 4 статьи 5).

3.2. Правительство Республики Северная Осетия-Алания предусмотрело в Правилах принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденных постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212, механизм реализации конституционно закрепленного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, наделив органы местного самоуправления в лице комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения администрации местного самоуправления правом рассматривать обращения граждан по вопросу устройства искусственных неровностей на дорогах регионального и межмуниципального уровней.

Между тем, согласно пункту 3 статьи 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения при осуществлении дорожной деятельности.

К полномочиям же органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения (пункт 5 части 1 и часть 3 статьи 14 и пункт 5 часть 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», пункт 4 статьи 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»).

Следовательно, принятие решения об устройстве искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания является полномочием исполнительного органа государственной власти Республики Северная Осетия-Алания в лице Комитета дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания.

Кроме того, согласно части 1 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Согласно правовой позиции, выработанной Конституционным Судом Российской Федерации (Постановление от 18 июля 2012 года №19-П), субъект Российской Федерации вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон; во всяком случае, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта Российской Федерации не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые - в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах - может устанавливать только федеральный законодатель.

Вместе с тем расширение законодателем субъекта Российской Федерации объема гарантий права на обращение не должно влечь распространение соответствующих обременений на лиц, не осуществляющих отдельные функции государственной власти данного субъекта Российской Федерации. В частности, недопустимо возложение законодателем субъекта Российской Федерации обязанностей и обременений, превышающих по своему уровню те, которые определены федеральным законодательством, на местное самоуправление в лице тех или иных его субъектов, - иное означало бы нарушение требований Конституции Российской Федерации, которая закрепляет регулятивные полномочия в сфере местного самоуправления в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1), а также конституционных критериев самостоятельности местного самоуправления, вытекающих из статей 12 и 130 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (часть 3).

Приведенные нормативные положения свидетельствуют о том, что при принятии рассматриваемого постановления республиканский законодатель допустил ограничения прав и свобод человека и гражданина, нарушив принцип единства правового пространства и соблюдения конституционных требований о соответствии законов субъекта Российской Федерации федеральным законам.

Таким образом, оспариваемое заявителем Доевым А.Б. нормоположение нарушает его конституционное право на обращение в уполномоченный орган в указанном им аспекте.

4. Деятельность Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания направлена на защиту конституционного строя Республики Северная Осетия-Алания, основных прав и свобод человека и гражданина, верховенства и непосредственного действия Конституции Республики Северная Осетия-Алания, принципа разделения властей, упрочение законности в правотворчестве и применении права.

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания устанавливает соответствие Конституции Республики Северная Осетия-Алания законов и иных нормативных актов органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания и органов местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания, в том числе с точки зрения установленного Конституцией Республики Северная Осетия-Алания разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления (статья 70 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»).

4.1. Пункт 5 рассматриваемых Правил устанавливает порядок принятия решения об устройстве искусственных неровностей, согласно которому такое решение может быть принято на основании соответствующего письменного обращения юридических и физических лиц в комиссию по обеспечению безопасности дорожного движения администрации местного самоуправления по месту предполагаемого размещения искусственных неровностей.

В качестве следующего этапа принятия решения определено, что комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения администрации местного самоуправления, в случае целесообразности устройства искусственных неровностей, направляет документы для рассмотрения в Управление государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Республике Северная Осетия-Алания (п. 5.2 Правил).

Таким образом, действующее нормативное правовое регулирование предполагает, что комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения администрации местного самоуправления определяет целесообразность установления искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания. Более того, на основании решения комиссии о нецелесообразности их

установления, исходя из буквального толкования пункта 5.2 Правил, дальнейшее рассмотрение обращения прекращается.

Наделив органы местного самоуправления подобными полномочиями, Правительство Республики Северная Осетия-Алания допустило нарушение установленного федеральным и республиканским законодательством принципа разграничения полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

4.2. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского и сельского поселений относит дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, (пункт 5 части 1 и часть 3 статьи 14); к вопросам местного значения муниципального района относит дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, организацию дорожного движения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, (пункт 5 части 1 статьи 15); к вопросам местного значения городского округа относит дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них (пункт 5 части 1 статьи 16).

Аналогичным образом определены полномочия органов местного самоуправления в Республике Северная Осетия-Алания в сфере дорожной деятельности и в Законе Республики Северная Осетия-Алания от 24 апреля 2006 года №24 –РЗ «О местном самоуправлении в Республики Северная

Осетия-Алания» (пункт 5 части 1 статьи 13, пункт 5 части 1 статьи 14, пункт 5 части 1 статьи 15).

Следовательно, принятие решения об устройстве искусственной неровности на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания является полномочием исполнительного органа государственной власти Республики Северная Осетия-Алания, а именно Комитета дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания.

4.3. Пункт 2 оспариваемых Правил устанавливает, что решение об устройстве искусственных неровностей принимается органом исполнительной власти Республики Северная Осетия-Алания, осуществляющего полномочия собственника в отношении государственного имущества Республики Северная Осетия-Алания, необходимого для обеспечения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания, по результатам анализа аварийности на конкретных участках дорог по согласованию с Управлением государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел по Республики Северная Осетия-Алания.

Из приведенной нормы во взаимосвязи с положениями статьи 21 Федерального «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», пункта 6 статьи 12 и части 2 статьи 15 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статьи 19 Республиканского конституционного закона «О Правительстве Республики Северная Осетия-Алания», пункта 1 Положения о Комитете дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания, следует, что органом, полномочным принимать

решение об устройстве искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, является Комитет дорожного хозяйства Республики Северная Осетия-Алания.

Из указанного следует, что установленный пунктом 5 оспариваемых Правил порядок принятия решения по устройству искусственных неровностей в той части, в какой наделяет комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения администраций местного самоуправления полномочием по определению целесообразности установления искусственных неровностей на дорогах регионального и межмуниципального значения, не соответствует федеральным законам и законам Республики Северная Осетия-Алания, а также противоречит пункту 2 самих Правил.

Тем самым оспариваемая норма приводит к нарушению статьи 63 (часть 1) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, устанавливающей конституционное требование соответствия законов Республики Северная Осетия-Алания федеральным законам.

В связи с изложенным Правительству Республики Северная Осетия-Алания следует внести в Правила принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденных постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212, соответствующие изменения, учитывая законодательно гарантированное право на обращение граждан в уполномоченный орган и установленное разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в области организации дорожной деятельности.

Руководствуясь статьями 3 (часть 3), 55, 56, 57, 59, 84 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания», Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

П О С Т А Н О В И Л:

1. Признать пункт 5 Правил принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденных постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212, не соответствующим статьям 33 и 63 Конституции Республики Северная Осетия-Алания – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – в той мере, в какой он не предполагает возможности обращения граждан в уполномоченный орган, а также наделяет орган местного самоуправления полномочием определять целесообразность установления искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания.

2. Правительству Республики Северная Осетия-Алания с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания, изложенных в настоящем Постановлении, надлежит в установленный Законом срок внести соответствующие изменения в Правила принятия решений по устройству искусственных неровностей на автомобильных дорогах общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Северная Осетия-Алания, утвержденные постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 5 августа 2011 года № 212.

3. Согласно части 1 и 2 статьи 61 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно части 1 статьи 60 Конституционного закона Республики

Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания» и в «Собрании законодательства Республики Северная Осетия-Алания».

№ 1-П

Конституционный Суд
Республики Северная Осетия-Алания