ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 4-Г07-22

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 13 июня 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Т.И. Ерёменко,
судей В.Б. Хаменкова и А.В. Харланова

рассмотрела в судебном заседании дело по кассационной жалобе Крюкова А.В., Самохвалова Ю.А., Мулерса Н.П., Водяного А.Г. и Немака И.Ю. на решение Московского областного суда от 2 марта 2007 года, которым в удовлетворении их заявления о признании недействующим ряда положений Закона Московской области от 27 декабря 2005 года № 268/2005-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области» отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., возражения против кассационной жалобы представителей Московской областной Думы – Лаврушиной Е.Н., губернатора Московской области – Забазновой О.В., Министерства транспорта Московской области – Весельницкой Н.В., Митусова А.А. и Квашенниковой О.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Власовой Т.А., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

14 декабря 2005 года Московской областной Думой принят Закон Московской области № 268/2005-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области», который

официально опубликован в газете «Ежедневные новости. Подмосковье» № 2 от 11 января 2006 г.

Согласно преамбуле настоящий Закон определяет организационные, правовые и экономические основы транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным, электрическим (трамвай, троллейбус) транспортом и железнодорожным транспортом пригородного сообщения на территории Московской области, в целях максимального создания условий для безопасных и регулярных пассажирских перевозок.

Целями данного Закона в соответствии со статьёй 1 являются:

1) удовлетворение потребностей населения в транспортных услугах, отвечающих требованиям безопасности;

2) установление правовых и экономических основ транспортного обслуживания;

3) обеспечение функционирования рынка транспортных услуг;

4) обеспечение единства понятий и системы правового регулирования в сфере деятельности пассажирского транспорта.

Главой 4 данного Закона предусмотрены права и обязанности перевозчиков и пассажиров, основные требования к транспортным средствам.

Так, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 12 перевозчик обязан: получить в установленном законодательством порядке лицензию и разрешение на право работы по маршруту (удостоверение допуска к работе по маршруту), строго соблюдать лицензионные требования и условия; а в соответствие с пунктом 2 части 3 этой же статьи перевозчик не вправе выполнять пассажирские перевозки при приостановленном действии разрешения (удостоверения допуска) или аннулированном разрешении на право работы по маршруту (удостоверении допуска к работе по маршруту).

Главой 5 указанного Закона предусмотрена организация транспортного обслуживания населения регулярными перевозками. При этом согласно части 1 статьи 18 основаниями для заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярного сообщения автомобильным и электрическим (трамвай, троллейбус) транспортом являются результаты конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярного сообщения.

Статьёй 19 установлено:

1. Конкурс на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярного сообщения (далее - конкурс) проводится в целях отбора перевозчиков, обеспечивающих лучшие условия перевозки пассажиров и багажа, является способом регулирования транспортного обслуживания для удовлетворения потребностей населения в безопасных и своевременных перевозках.

Организатором конкурса является соответствующий уполномоченный орган.

2. Конкурс проводится в следующих случаях:

1) открытия маршрута (маршрутов) регулярного сообщения;

2) истечения срока действия договора с перевозчиком, выполняющим пассажирские перевозки по маршруту (маршрутам) регулярного сообщения;

3) досрочного расторжения договора с перевозчиком, выполняющим пассажирские перевозки по маршруту (маршрутам) регулярного сообщения;

4) прекращения обслуживания маршрута (маршрутов) по инициативе перевозчика, который в силу заключенного договора взял на себя эти обязательства.

3. Предметом конкурса является право на заключение договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярного сообщения.

4. Уполномоченный орган обязан провести конкурс в течение 90 дней с момента возникновения обстоятельств, с которыми настоящий Закон связывает наступление случаев проведения конкурса.

5. Конкурс проводится с одинаковыми условиями для всех перевозчиков, имеющих лицензию на осуществление пассажирских перевозок, подвижной состав на праве собственности или в пользовании на ином праве, отвечающий по техническому состоянию установленным требованиям, имеющих договор обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

6. Порядок проведения конкурса и типовые условия договора определяются Правительством Московской области.

7. Конкурс, для участия в котором не подана ни одна заявка или ни один из заявителей не допущен к участию, а также к которому допущено одно лицо, признается несостоявшимся.

8. Договор на выполнение пассажирских перевозок заключается с победителем конкурса с одновременной выдачей ему разрешения на право работы по маршруту (удостоверения допуска к работе по маршруту) и маршрутных карт (карточек допуска).

В статье 22 Закона области установлено, что:

1. Выполнение пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения осуществляется при наличии действующего разрешения на право работы по маршруту (удостоверения допуска к работе по маршруту), выданного соответствующим уполномоченным органом.

2. Разрешение на право работы по маршруту (удостоверение допуска к работе по маршруту) выдается на основании договора, заключенного уполномоченным органом с перевозчиком на выполнение пассажирских перевозок по маршруту регулярного сообщения.

3. Разрешение на право работы по маршруту (удостоверение допуска к работе по маршруту) может быть аннулировано или действие его приостановлено по решению соответствующего уполномоченного органа.

4. Действие разрешения на право работы по маршруту (удостоверения допуска к работе по маршруту) приостанавливается в случае приостановления действия лицензии на осуществление пассажирских перевозок, а также при нарушении условий договора на выполнение пассажирских перевозок и

выявлении неоднократных нарушений установленных требований и условий при перевозках пассажиров и багажа.

Действие разрешения (удостоверения) приостанавливается до возобновления действия лицензии или до устранения выявленных нарушений либо до решения в установленном порядке вопроса о возможности выполнения перевозчиком пассажирских перевозок.

Разрешение на право работы по маршруту (удостоверение допуска к работе по маршруту) аннулируется в случае аннулирования лицензии, истечения срока действия лицензии, ликвидации юридического лица либо прекращения действия свидетельства о государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, истечения срока действия или досрочного расторжения договора на выполнение пассажирских перевозок.

5. Одновременно с разрешением на право работы по маршруту (удостоверением допуска к работе по маршруту) перевозчику выдаются маршрутные карты (карточки допуска).

Согласно абзацу 1 части 2 статьи 29 Закона в течение полутора лет со дня вступления в силу настоящего Закона юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие пассажирские перевозки по маршрутам регулярного сообщения, обязаны получить разрешение на право работы по маршруту в порядке, установленном настоящим Законом.

Индивидуальные предприниматели Крюков А.В., Самохвалов Ю.А., Мулерс Н.П., Водяной А.Г., Немак И.Ю обратились в суд с заявлением о признании недействующими статьи 19, части 1 статьи 18, пункта 1 части 2, пункта 2 части 3 статьи 12, статьи 22, абзаца 1 части 2 статьи 29 названного Закона.

В обоснование требования сослались на то, что оспариваемые положения Закона области противоречат Федеральным законам «О защите конкуренции», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «О лицензировании отдельных видов деятельности», ГК РФ. При этом указали, что они осуществляют деятельность по перевозке пассажиров автобусами малой вместимости по территории Клинского района Московской области на основании лицензии Министерства транспорта РФ. Считают, что установление конкурса, как способа отбора перевозчиков, и заключение договоров, являющихся основанием для выдачи разрешений, только по результатам конкурса, приводит к ограничению свободы деятельности хозяйствующих субъектов и нарушает их права осуществлять пассажирские перевозки по маршрутам.

По делу состоялось приведенное выше решение Московского областного суда.

В кассационной жалобе заявителей ставится вопрос об отмене решения суда, как постановленного с существенным нарушением норм процессуального и материального права.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для её удовлетворения и считает решение суда правильным.

В соответствии с частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Согласно пункту «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральный транспорт и федеральные пути сообщения.

Не отнесены вопросы транспортного обслуживания населения субъекта Российской Федерации и к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Следовательно, в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Кроме этого, в соответствии с подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении также отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

При таких обстоятельствах суд сделал правильный вывод о том, что, поскольку вопросы организации транспортного обслуживания населения на территории субъекта Российской Федерации находятся в компетенции субъекта Российской Федерации, то Московская областная Дума приняла Закон «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области» в соответствии со своей компетенцией.

Правильным является вывод суда и о том, что оспариваемые положения закона области не противоречат Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 3 статьи 32 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статьям 61, 72 Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» районная или городская администрация осуществляет контроль за работой транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население района или города, утверждает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории района или города.

При таких обстоятельствах суд обоснованно посчитал, что привлечение перевозчиков на договорной основе к перевозке граждан на муниципальных маршрутах муниципального образования не противоречит статье 15 вышеназванного Закона «О защите конкуренции».

Кроме того, суд правомерно отметил, что под конкуренцией понимается состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

При этом сам по себе конкурсный отбор перевозчиков не оказывает влияния на конкуренцию, так как каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в конкурсе, все участники конкурса равны между собой, самостоятельные действия каждого из участников конкурса будут влиять на результаты конкурса и победителем будет определен лучший из перевозчиков, то есть более конкурентоспособный. Целью проведения конкурса на право осуществления перевозок пассажиров на регулярных маршрутах является подбор перевозчиков, обеспечивающих наиболее безопасные условия перевозки пассажиров, укрепление транспортной дисциплины на предприятиях и индивидуальных предпринимателей, удовлетворение потребностей населения в области пассажирских перевозок и качества обслуживания населения.

Судом установлено, что оспариваемые заявителями положения относятся, прежде всего, к вопросу обеспечения безопасности дорожного движения при перевозке пассажиров.

При этом, как было уже указано выше, подпунктом «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и

общественной безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу статей 1, 3 Федерального закона от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» регулирование в области безопасности дорожного движения является одной из основных задач по охране жизни, здоровья и имущества граждан, защите их прав и законных интересов.

Согласно статьи 4 указанного Закона законодательство Российской Федерации о безопасности дорожного движения состоит из федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которыми регулируется решение вопросов безопасности дорожного движения по вопросам, не отнесенным к исключительной компетенции Российской Федерации, устанавливаются мероприятия по организации дорожного движения в соответствии со статьёй 21 настоящего Закона.

Пункт 1 статьи 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» не относит к исключительной компетенции Российской Федерации вопросы организации деятельности городского, пригородного и междугородного транспорта. Согласно статье 3 данного Федерального закона субъекты Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Следовательно, эти вопросы отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 той же статьи органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Организация мер по безопасности дорожного движения осуществляется, в том числе, посредством заключения договоров с перевозчиками на оказание услуг по безопасной перевозке граждан на муниципальных регулярных маршрутах. При этом заключение договора с победителями конкурса не создает препятствий для иных лиц, осуществляющих перевозку пассажиров по самостоятельно разработанным маршрутам, оборудованным и согласованным в установленном порядке.

При таких обстоятельствах оспариваемые заявителями нормы областного Закона, предусматривающие выполнение пассажирских перевозок при наличии действующего разрешения, выдаваемого на основании договора, заключенного уполномоченным органом с перевозчиком, победившим в конкурсе, не нарушают прав заявителей.

Ссылка заявителей на противоречие норм областного Закона Федеральным законам «О размещении заказов на поставки товаров,

выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «О лицензировании отдельных видов деятельности», Гражданскому кодексу РФ, правильно признана судом несостоятельной, поскольку вопросы организации пассажирских перевозок по конкретным маршрутам нормами названных федеральных законов не регулируются.

Доводы кассационной жалобы не опровергают указанных выводов, так как сводятся к суждениям, не имеющим в данном случае правового значения, а также и обстоятельствам, которые судом исследовались, и им была дана соответствующая правовая оценка.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360 и 361 ГПК РФ,

определила:

решение Московского областного суда от 2 марта 2007 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Крюкова А.В., Самохвалова Ю.А., Мулерса Н.П., Водяного А.Г. и Немака И.Ю. – без удовлетворения.

Председательствующий Т.И. Ерёменко.

Судьи В.Б. Хаменков.

А.В. Харланов.