



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 33-Г08-14

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«17» сентября 2008 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.
судей Борисовой Л.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела в судебном заседании кассационное представление участвующего в деле прокурора на решение Ленинградского областного суда от 11 июня 2008 года, которым заместителю прокурора Ленинградской области отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим постановления правительства Ленинградской области от 30 декабря 2005 года № 348 «Об утверждении положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении в Ленинградской области» со дня его принятия.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А, полагавшего решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

правительством Ленинградской области 30 декабря 2005 года принято постановление № 348 «Об утверждении положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении Ленинградской области», опубликовано в издании «Вестник правительства Ленинградской области» 30 декабря 2005 года № 70.

Заместитель прокурора Ленинградской области обратился в суд с заявлением о признании указанного постановления недействующим со дня принятия, ссылаясь на то, что оспариваемый нормативный правовой акт принят правительством Ленинградской области в нарушение положений подпункта «б» пункта 1 статьи 5, статьи 21, пункта 2 статьи 26.1, подпункта 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», Устава Ленинградской области, согласно которым соответствующие полномочия по правовому регулированию организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении правительству Ленинградской области как исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации не предоставлены. Полагал, что вопросы организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) могут регулироваться на уровне субъекта Российской Федерации - Ленинградской области только законом, принятым законодательным органом государственной власти области. Принятия правительством области как исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов по вопросам организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) возможно только в случае решения финансового обеспечения этих вопросов.

Решением Ленинградского областного суда от 11 июня 2008 года в удовлетворении заявления отказано.

В кассационном представлении участвующий в деле прокурор просит об отмене решения в связи с нарушением судом норм материального права и вынесении нового решения об удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда не подлежащим отмене.

Из содержания оспариваемого постановления следует, что положение об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении Ленинградской области (далее - Положение) правительством области утверждается в целях реализации подпункта 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».

В пункте 1 Положения содержатся общие положения. В частности, в пунктах 1.1- 1.2 указано, что настоящее Положение регулирует вопросы

организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщении на территории Ленинградской области, целью Положения является установление прав и обязанностей перевозчиков, а также порядка их взаимоотношений с органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления при осуществлении пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Ленинградской области. В пункте 1.5 указаны понятия, используемые в Положении, и раскрыто их содержание. Пунктом 1.6 предусмотрено, что понятия, используемые в настоящем Положении и не указанные в пункте 1.5, применяются в значениях, определенных федеральными нормативными правовыми актами. В пункте 1.7 определены полномочия отраслевого органа исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченного в установленном порядке организовывать транспортное обслуживание в пригородном и межмуниципальном сообщении на территории Ленинградской области.

Пунктом 2 Положения установлены мероприятия, касающиеся организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении.

В пунктах 3 – 4 Положения определены цель и порядок формирования маршрутной сети путем открытия, изменения и/или закрытия пригородных и межмуниципальных маршрутов.

В пунктах 5 – 6 Положения предусмотрен учет маршрутов и порядок ведения реестра маршрутов Ленинградской области.

Пунктом 7 Положения установлены требования, предъявляемые к расписанию движения автобусов.

В пункте 8 содержатся положения о пунктах посадки (высадки) пассажиров.

Пунктом 9 предусмотрены гарантии для уполномоченных перевозчиков.

В пункте 10 определено содержание договора о транспортном обслуживании.

В пункте 11 предусмотрен порядок заключения договора о транспортном обслуживании и договора об обеспечении деятельности перевозчиков.

В силу пункта «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в

соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Статьей 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ определены основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Подпунктом «б» пункта 1 вышеназванной статьи предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации. В пункте 2 данной статьи перечислены предметы ведения, по которым принимаются законы субъектов Российской Федерации, а в пункте 3 той же статьи указаны вопросы, связанные с организацией осуществления государственной власти в субъекте Российской Федерации, которые решаются путем принятия законодательным органом постановлений.

В соответствии с пунктом 1 части 1 и частью 2 статьи 29 Устава Ленинградской области Законодательное собрание Ленинградской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Ленинградской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Ленинградской области.

Отказывая заместителю прокурора Ленинградской области в удовлетворении заявленных требований, суд обосновано исходил из того, что указание в статье 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и в Уставе Ленинградской области на то, что законодательный орган субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не означает, что такой вопрос совместного ведения как утверждение положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении не может быть разрешен исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации без предварительного законодательного урегулирования данного вопроса представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

В силу подпунктов «а» и «з» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью, также осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 3 Устава Ленинградской области в систему органов государственной власти Ленинградской области входят Законодательное собрание Ленинградской области - высший законодательный (представительный) орган государственной власти Ленинградской области, а также правительство Ленинградской области - высший исполнительный орган государственной власти Ленинградской области.

В силу пунктов 2 и 10 статьи 38 Устава Ленинградской области правительство Ленинградской области осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, и иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом Ленинградской области и областными законами, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с частью 6 статьи 2 и частью 2 статьи 39 Устава Ленинградской области нормативные правовые акты Правительства Ленинградской области принимаются в форме постановлений Правительства Ленинградской области и вступают в силу с даты их официального опубликования, если иной срок не установлен в этих правовых актах или Уставом Ленинградской области, и входят в состав законодательства Ленинградской области (областного законодательства).

Согласно подпункту 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение).

Пунктом 3.1 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ установлено, что по вопросам, указанным в вышеприведенном пункте настоящей статьи, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты.

С учетом вышеприведенных правовых положений, суд пришел к обоснованному выводу о том, что поскольку из требований Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», из иных правовых норм федерального и регионального законодательства не следует, что по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в обязательном порядке, предварительно законодательный орган субъекта Российской Федерации должен принять определенный закон и только на его основании исполнительный орган субъекта Российской Федерации может (и вправе) принять соответствующий нормативный правовой акт, то правительство Ленинградской области обладало полномочием по регулированию вопросов организации транспортного обслуживания населения и организации деятельности пригородного и междугороднего транспорта путем принятия соответствующего нормативного правового акта.

Кроме того, судом установлено, что оспариваемые заявителями положения относятся также и к вопросу обеспечения безопасности дорожного движения при перевозке пассажиров.

В соответствии со статьями 1 и 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» регулирование в области безопасности дорожного движения является одной из мер в защиту жизни, здоровья и имущества граждан, их прав и законных интересов.

Организация мер по безопасности дорожного движения осуществляется, в том числе, посредством выбора перевозчиков способных осуществить наиболее качественное и безопасное оказание услуг по перевозке граждан на регулярных маршрутах.

Статьей 4 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ в систему законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения включены законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которыми осуществляется решение вопросов

безопасности дорожного движения по вопросам, не отнесенным к исключительной компетенции Российской Федерации (пункты 3 и 4 статьи 6 Федерального закона), устанавливаются мероприятия по организации дорожного движения (статья 21 Федерального закона). Пункт 1 статьи 6 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» не относит к компетенции Российской Федерации вопросы организации деятельности городского, пригородного и междугороднего транспорта. Следовательно, эти вопросы отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации.

Из содержания статей 2, 4 и части 1 статьи 21 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», как правильно указал в решении суд, следует, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляют мероприятия по организации дорожного движения в целях повышения его безопасности и пропускной способности дорог. Указанные мероприятия могут устанавливаться входящими в состав законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения нормативными правовыми актами исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации.

Статья 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ относит к вопросам организации дорожного движения - комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах, которые по своему содержанию являются административными правоотношениями.

Согласно пункту 1.4 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 года № 2 во исполнение Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», функции управления деятельностью по удовлетворению потребностей населения в автобусных перевозках и обеспечению безопасности этих перевозок могут возлагаться на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Осуществив системный анализ Положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении в Ленинградской области, суд обосновано указал в решении, что его нормы направлены на организацию дорожного движения в целях повышения его безопасности, то есть создание комплекса организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах.

Вывод суда о том, что постановление правительства Ленинградской области от 30 декабря 2005 года № 348 «Об утверждении положения об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении в Ленинградской области» принято исполнительным органом субъекта Российской Федерации в пределах предоставленной ему компетенции, не

противоречит федеральному и региональному законодательству, является правильным, основан на анализе действующего законодательства, мотивирован, соответствует требованиям закона.

Доводы кассационного представления по существу сводятся к неправильному истолкованию норм материального права, с чем нельзя согласиться по указанным выше основаниям.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 360 и пунктом 1 статьи 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ленинградского областного суда от 11 июня 2008 года оставить без изменения, кассационное представление участвующего в деле прокурора - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи