ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 18-Г09-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва «18» марта 2009 г.

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

председательствующего Еременко Т.И.

судей Борисовой Л.В. и Хаменкова В.Б.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Соболя Н[redacted] Н[redacted] на решение Краснодарского краевого суда от 04 августа 2008 года, которым постановлено:

Оставить без удовлетворения заявление Соболя Н.Н. о признании недействующими частей первой и второй статьи 6.4, части первой статьи 6.5 Закона Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» (с последующими изменениями).

Заслушав доклад судьи Верховного суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение подлежащим отмене в части, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Соболь Н.Н. обратился в суд с заявлением о признании недействующими частей первой и второй статьи 6.4, части первой статьи 6.5 Закона Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» (с последующими изменениями). Указал, что данные нормативные положения противоречат федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, имеющим большую юридическую силу. Статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) отнесено к предмету ведения Российской Федерации установление 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. Согласно части пятой статьи 4.1 того же Кодекса РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же правонарушение. В соответствии с частью первой статьи 12.23 КоАП РФ нарушение правил перевозки людей влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере ста рублей. В соответствии с частью третьей статьи 14.1 КоАП РФ за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), предусмотрена ответственность в виде штрафа. Вопреки указанным нормам оспариваемый Закон вводит административную ответственность за действия, за совершение которых федеральным законом уже предусмотрена ответственность. Краевой законодатель, приняв нормы оспариваемого Закона, превысил свои полномочия, приняв к своему ведению урегулирование отношений, находящихся в ведении Российской Федерации. Наличие правового интереса в оспаривании названных норм краевого Закона заявитель мотивировал тем, что он как индивидуальный предприниматель, имеющий соответствующую лицензию на перевозку пассажиров автобусом, незаконно может быть привлечен к административной ответственности, установленной оспариваемыми положениями, несмотря на то, что ответственность за данные правонарушения уже предусмотрена КоАП РФ, то есть существует реальная угроза нарушения его прав и свобод оспариваемым нормативным правовым актом.

Решением Краснодарского краевого суда от 04 августа 2008 года в удовлетворении указанного заявления отказано.

В кассационной жалобе Соболь Н.Н. просит об отмене решения суда как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права и принятии нового решения об удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене в части.

Из дела видно, что 23 июля 2003 г. принят закон Краснодарского края № 608-КЗ «Об административных нарушениях», опубликованный в газете «Кубанские новости» № 125 от 29 июля 2003 г., в Информационном бюллетене Законодательного Собрания Краснодарского края № 11(81) от 10 ноября 2003 г., часть 1, стр.61.

В названный Закон внесены изменения и дополнения на основании ряда законов Краснодарского края. Последние изменения внесены краевым Законом от 1 июля 2008 г. № 1513-КЗ, опубликованным в газете «Кубанские новости» от 10 июля 2008 г. № 112(4251) и вступившим в действие с 21 июля 2008 г.

Указанным законом Краснодарского края (статья 1) признана утратившей силу часть первая статьи 6.5 Закона «Об административных

правонарушениях», предусматривавшая наложение административного штрафа в размере от тысячи до тысячи пятисот рублей за осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом на маршрутах регулярного сообщения с нарушением требований к оборудованию отличительными знаками и информационному обеспечению (отсутствие переднего, бокового и заднего указателей следования и номера маршрута, правил перевозки пассажиров и багажа, таблички с фамилией водителя, информации о владельце автобуса).

Таким образом, являлась недействующей на день рассмотрения дела правовая норма, предусмотренная частью первой статьи 6.5 краевого Закона «Об административных правонарушениях».

Разрешая по существу требование Соболя Н.Н. о признании указанной нормы недействующей, суд исходил из вывода о том, что, хотя часть первая статьи 6.5 оспариваемого Закона Краснодарского края и утратила силу, но производство по делу не может быть прекращено, поскольку такой возможности не предусматривает глава 24 ГПК РФ, регулирующая порядок рассмотрения дел, возникающих из публично- правовых отношений.

С данным выводом суда нельзя согласиться, поскольку он основан на неправильном истолковании и применении норм процессуального права.

Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, регулируется главами 23-26 ГПК РФ.

Согласно части 1 статьи 246 ГПК РФ дела названной категории рассматриваются и разрешаются по общим правилам искового производства с некоторыми особенностями, установленными ГПК РФ и другими федеральными законами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 251 ГПК РФ гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Из положений названного закона следует, что предметом судебного обжалования могут быть только такие правовые акты нормативного характера, которые на момент рассмотрения заявленных требований являются действующими и влекущими нарушения прав и свобод. Правовые акты, действие которых прекращено, основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей не являются и нарушений охраняемых законом прав и интересов повлечь не могут.

Согласно разъяснению в пункте 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», судья отказывает в принятии заявления в

соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 134 или частью 8 статьи 251 ГПК в случаях, когда:

в заявлении оспаривается недействующий нормативный правовой акт или его часть (в том числе акт, не вступивший в силу, отмененный органом или должностным лицом, его издавшими, утративший силу в связи с ограничением его действия временными рамками, указанными в самом акте, а также формально не отмененный, но фактически не действующий в силу издания более позднего акта), поскольку такой акт или его часть не порождает правовых последствий, вследствие чего не может повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод заявителя и других лиц. Заявитель вправе оспорить в суде в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, решения, действия (бездействие), основанные на таком нормативном правовом акте, либо обратиться в суд в порядке искового производства за защитой субъективного права или за освобождением от юридической обязанности, поставив вопрос о неприменении при разрешении спора данного нормативного правого акта или его части.

Согласно абзацу 1 статьи 220 ГПК РФ суд прекращает производство по делу, если дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 134 настоящего Кодекса.

Из изложенного следует, что требование Соболя Н.Н. о признании недействующей части первой статьи 6.5 оспариваемого Закона Краснодарского края подлежало прекращению производством, а не рассмотрению по существу с вынесением решения.

Суд не применил закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, и вместо вынесения указанного определения разрешил дело по существу, отказав заявителю в удовлетворении заявленного требования.

В соответствии с пунктом 4 части первой статьи 362 ГПК РФ нарушение норм процессуального права является основанием для отмены решения суда в кассационном порядке.

Таким образом, решение суда в вышеуказанной части подлежит отмене с прекращением производства по делу в этой части.

Что касается остальной части решения суда, то оно подлежит оставлению без изменения.

Законом Краснодарского края от 23 июля 2003 года № 608-КЗ изложены в следующей редакции:

«Статья 6.4 Нарушение законодательства об организации транспортного обслуживания населения

1. Нарушение утвержденного маршрута или графика движения на маршрутах регулярного сообщения либо осуществление перевозок по неутвержденному маршруту (графику движения), осуществление посадки, высадки пассажиров в местах, не предусмотренных схемой маршрута,

превышение предельной вместимости автобуса (в маршрутных таксомоторах - свыше посадочных мест) -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в размере от трехсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда; на физических лиц - в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда.

Те же действия, совершенные повторно, -

влекут наложение административного штрафа на юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в размере от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - в размере от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на физических лиц - в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

2. Оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа на маршрутах регулярного сообщения без заключения договора на осуществление регулярных маршрутных перевозок с исполнительным органом государственной власти Краснодарского края либо с органами местного самоуправления в Краснодарском крае в соответствии с их компетенцией и в установленном порядке -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в размере от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - в размере от тридцати до тридцати пяти минимальных размеров оплаты труда; на физических лиц - в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Те же действия, совершенные повторно, -

влекут наложение административного штрафа на юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в размере от восьмисот до девятисот минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на физических лиц - в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда.».

Отказывая заявителю в удовлетворении заявления, суд пришел к выводу о том, что не имеется предусмотренных законом оснований для признания недействующими частей первой и второй статьи 6.4 Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях».

Вывод суда мотивирован тем, что краевой законодатель осуществил правовое регулирование в пределах компетенции, предоставленной ему федеральным законодательством, и последнему не противоречит.

Вывод суда, изложенный в решении, основан на анализе действующего законодательства, подтверждается материалами дела и оснований для признания его неправильным не имеется.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов 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, что закреплено статьей 73 Конституции Российской Федерации.

Статьей 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) отнесено к предмету ведения Российской Федерации установление 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.

Подпунктом 39 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» (с последующими изменениями) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации отнесено решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Сравнительный анализ оспариваемых нормативных положений и норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающих административную ответственность на транспорте, приводит к выводу о том, что оспариваемым Законом Краснодарского края установлена административная ответственность за нарушение краевого Закона от 7 июля 1999 г. № 193-КЗ «О пассажирских перевозках автомобильным транспортом в Краснодарском крае» (с последующими изменениями) и иных нормативных правовых актов субъекта РФ и муниципальных образований. Федеральным законодателем вопрос административной ответственности по вопросу автотранспортных пассажирских перевозок по маршрутам в границах муниципального образования и субъекта Российской Федерации, не решен.

Способ выражения денежного взыскания, установленный законодателем Краснодарского края, не противоречит части 1 статьи 3.5 КоАП РФ, согласно которой административный штраф является денежным

взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей; для должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц – одного миллиона рублей. В данном случае индивидуальные предприниматели приравниваются к юридическим лицам.

При таком положении, оспариваемое заявителем правовое регулирование осуществлено Краснодарским краем в пределах полномочий, предоставленных субъекту РФ в указанной сфере федеральным законом, и последнему не противоречит.

Согласно части 1 статьи 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к спорным правоотношениям, решение суда (в указанной части) является законным и обоснованным и отмене не подлежит.

Доводы заявителя, изложенные в его кассационной жалобе, проверялись судом первой инстанции и обоснованно по мотивам, приведенным в решении, были отвергнуты. Оснований не согласиться с правовой оценкой суда Судебная коллегия не имеет.

В силу изложенного и руководствуясь статьями 360, 361, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

отменить решение Краснодарского краевого суда от 04 августа 2008 года в части отказа в удовлетворении заявления Соболь Н.Н. о признании недействующим в части первой статьи 6.5 Закона Краснодарского края от 23.07.2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» (с последующими изменениями) и производство по делу в указанной части прекратить.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий [redacted]

Судьи [redacted]