



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №74-Г09-26

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

18 ноября 2009 года

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

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Анишиной В.И.,
Ксенофонтовой О.А.

при секретаре

Холмеевой О.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя Восточно-Сибирского транспортного прокурора Республики Саха (Якутия) о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими пункта 6.1 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения», пунктов 1.4., 1.11., 2.1., 2.10., 3.4., 6.1. Инструкции по обустройству, содержанию и эксплуатации паромных переправ, утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения»,

по кассационной жалобе Правительства Республики Саха (Якутия) на решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 17 августа 2009 года,

которым заявление заместителя Восточно-Сибирского транспортного прокурора Республики Саха (Якутия) удовлетворено в полном объеме.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Правительства Республики Саха(Якутия) Петрова А.Ю., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей решение суда отменить в части, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

31 июля 2003 года Правительством Республики Саха (Якутия) принято постановление N 486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения», опубликованное в печатном издании "Якутские ведомости", N 38, 9 октября 2003 года (далее – Постановление).

Пунктом 6.1. указанного Постановления установлено, что тарифы на перевозку пассажиров, транспортных средств, грузов и домашних животных на паромных переправах утверждаются Государственным комитетом по ценовой политике - Региональной энергетической комиссией Республики Саха (Якутия).

Кроме того, данным Постановлением утверждена новая редакция Инструкции по обустройству, содержанию и эксплуатации паромных переправ издания 1999 года (приложение N 2 к Постановлению) (далее – Инструкция).

В соответствии с пунктом 1.4. Инструкции установлено, что паром – это судно, предназначенное для регулярной перевозки сухопутных транспортных средств и пассажиров между береговыми пунктами.

Согласно пункту 1.11 Инструкции к работе на переправе допускаются только специально построенные или оборудованные для перевозки автотранспорта и пассажиров суда, которые допущены в соответствии с Правилами Российского речного регистра (далее- РРР) или Государственной инспекции по маломерным судам (далее-ГИМС) к перевозке транспортных средств, грузов и пассажиров, а их владельцы имеют лицензию на осуществление перевозочной деятельности на водном транспорте. Плавсредства, работающие на переправах, должны иметь аварийно-спасательное имущество и противопожарное оборудование в соответствии с требованиями Правил РРР, Правил пожарной безопасности, ПТЭ.

Пунктом 2.1 Инструкции установлено, что техническому надзору ГИМС подлежат суда, принадлежащие предприятиям, учреждениям, организациям и частным лицам, - самоходные с главным двигателем мощностью менее 55 кВт (75 л.с.) и подвесными моторами независимо от мощности, несамоходные валовой вместимостью менее 80 регистровых тонн, суда на воздушной подушке.

Пунктом 2.10 Инструкции предусмотрено, что в соответствии с требованиями Устава внутреннего водного транспорта на сооружениях (причалах), возводимых на судоходных путях, знаки навигационного ограждения устанавливаются организациями или предприятиями, которым принадлежат эти сооружения.

Плавсредства паромных переправ должны быть укомплектованы штатным составом, обеспечивающим несение вахт, управление судном и механизмами, необходимый объем наблюдений, контроль за безопасностью пассажиров, размещением и креплением автомобилей, выполнение швартовных операций и так далее, исходя из технических характеристик судна и паспортных данных о численности экипажа на вахте. Командный состав судов должен в соответствии с Уставом внутреннего водного транспорта иметь рабочие дипломы, выдаваемые в соответствии с Положением о дипломировании командного состава судов, эксплуатируемых на внутренних водных путях, удостоверения о проверке знаний и о проверке знаний спец. лоции района плавания (пункт 3.4 Инструкции).

В соответствии с пунктом 6.1 Инструкции причалы переправ сооружаются (оборудуются) по проектам, согласованным всеми надзорными органами и утвержденным Министерством строительства и архитектуры Республики Саха (Якутия). Строительные работы по сооружению (оборудованию) причалов производятся лицензированными подрядными организациями.

Заместитель Восточно-Сибирского транспортного прокурора Республики Саха (Якутия) обратился в Верховный суд Республики Саха (Якутия) с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими пункта 6.1 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения» и пунктов 1.4., 1.11., 2.1., 2.10., 3.4., 6.1. Инструкции по обустройству, содержанию и эксплуатации паромных переправ, утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения».

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что Правительство Республики Саха (Якутия), в пункте 6.1. обжалуемого Постановления наделив Государственный комитет по ценовой политике – Региональную энергетическую комиссию Республики Саха (Якутия) полномочиями по утверждению тарифов на перевозку пассажиров, транспортных средств и грузов, превысило свои полномочия. Согласно статье 6 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации только Правительство Российской Федерации определяет порядок установления тарифов на перевозки грузов, пассажиров и их багажа,

буксировку судов и иных плавучих объектов, погрузку и выгрузку грузов, другие услуги внутреннего водного транспорта, а также правила применения таких тарифов. Поскольку такой порядок до настоящего времени Правительством Российской Федерации не утвержден, субъект Российской Федерации не вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование в этой области.

Кроме того, прокурор ссылался на несоответствие федеральному законодательству отдельных пунктов Инструкции по обустройству, содержанию и эксплуатации паромных переправ, утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486:

- пункта 1.4. в части, устанавливающей понятие «паром», т.к. нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации не могут устанавливаться легальные понятия и определения отличные от имеющихся в федеральном законодательстве;

- пункта 1.11. в части, устанавливающей наличие у судов допуска, выдаваемого ГИМС, к перевозке транспортных средств, грузов и пассажиров, т.к. единственным разрешением на осуществление данной деятельности является лицензия, выдача которой к полномочиям ГИМС федеральным законодательством не отнесена;

- пункта 2.1., т.к. он содержит ограниченный (более узкий) перечень объектов технического надзора ГИМС в отличие от федерального перечня;

- пунктов 2.10., 3.4. в части, содержащей ссылку на Устав внутреннего водного транспорта, утративший силу в связи с изданием Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации;

- пункта 6.1. Инструкции, т.к. он ограничивает права индивидуальных предпринимателей на участие в работах по сооружению (оборудованию) причалов переправ.

Решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 17 августа 2009 года постановлено:

заявление заместителя Восточно-Сибирского транспортного прокурора - удовлетворить в полном объеме.

Признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления в силу решения суда:

пункт 6.1 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения» № 486 от 31 июля 2003 года;

следующие пункты Инструкции по обустройству, содержанию и эксплуатации паромных переправ, утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года № 486:

пункт 1.4. в части, устанавливающей понятие «паром»; пункт 1.11. в части, устанавливающей наличие у судов допуска, выдаваемого ГИМС, к перевозке транспортных средств, грузов и пассажиров; пункт 2.1. полностью;

пункты 2.10., 3.4. в части, содержащей ссылку на Устав внутреннего водного транспорта; пункт 6.1. полностью.

Правительство Республики Саха (Якутия) в кассационной жалобе просит решение суда отменить полностью и принять по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении заявления заместителя Восточно-Сибирского транспортного прокурора в полном объеме.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, приходит к следующему.

В соответствии с подпунктом «к» пункта 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации водное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в области водного законодательства, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Такие законы и подзаконные акты, согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Согласно подпунктам 12, 55 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года №184-ФЗ 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, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) и установления подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществления контроля за их применением.

В порядке реализации указанных положений федерального законодательства 14 октября 2002 года Министерством транспорта Российской Федерации издан приказ N 129 «Об утверждении правил плавания по внутренним водным путям РФ», в пункте 2 которого установлено, что в целях понимания настоящих Правил используются следующие термины и определения:

судно, предназначенное для регулярной перевозки сухопутных транспортных средств, грузов и пассажиров между береговыми пунктами (далее - паром).

Удовлетворяя требования прокурора в части пункт 1.4. Инструкции, суд обоснованно исходил из того, что понятие «паром» уже сформулировано в действующем законодательстве Российской Федерации, изменение его нормативно- правовым актом субъекта Российской Федерации не допустимо.

В соответствии с подпунктами 58 и 59 пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозке внутренним водным транспортом пассажиров и грузов является лицензируемой.

Выдача лицензий на указанные виды деятельности осуществляется в соответствии с требованиями, установленными Положениями о лицензировании перевозок внутренним водным транспортом грузов и пассажиров, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года N 490.

В соответствии с пунктом 2 указанных Положений лицензирование перевозок грузов и пассажиров осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта.

Требований по выдаче разрешений или допусков, на осуществление перевозочной деятельности на водном транспорте и соответствующее оснащение суда федеральное законодательство не предусматривает.

Признавая пункт 1.11. Инструкции противоречащим федеральному законодательству, суд исходил из того, что указание в данном пункте на ГИМС, как на орган, выдающий судам разрешения на перевозку транспортных средств, грузов и пассажиров, не допустимо, т.к. предмет деятельности ГИМС, во-первых, ограничен маломерными судами, во-вторых, не распространяется на выдачу лицензий. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает данные выводы законными и обоснованными и не находит оснований для отмены решения суда в этой части.

Следует признать правильным и вывод суда о противоречии федеральному законодательству пункта 2.1. Инструкции, который ограничивает перечень объектов технического надзора ГИМС по сравнению с перечнем, содержащимся в пунктах 3 и 4 Положения о государственной инспекции по маломерным судам министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2004 г. N 835.

Пунктом 2 статьи 165 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации установлено : « признать утратившим силу пункт 8 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 3 марта 1993 года N 4604-1 "О некоторых вопросах применения законодательства Союза

ССР на территории Российской Федерации" в части применения Устава внутреннего водного транспорта Союза ССР.»

Поскольку в связи с принятием и вступлением в силу Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации утратил силу Устав внутреннего водного транспорта Союза ССР, соответственно, утрачивают силу все нормативные правовые акты о применении Устава внутреннего водного транспорта Союза ССР, суд правильно признал недействующими пункты 2.10. и 3.4. обжалуемой Инструкции в части, содержащей ссылку на Устав внутреннего водного транспорта.

Признавая противоречащим федеральному законодательству пункт 6.1. оспариваемой Инструкции суд исходил из того, что в данной норме в качестве застройщиков причалов переправ указаны исключительно подрядные организации, тем самым, ограничены права лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которым федеральным законодательством не запрещен данный вид предпринимательской деятельности. Данные выводы суда согласуются с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 8 августа 2001 года №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», пунктом 1 Положения о лицензировании деятельности по строительству зданий и сооружений I и II уровней ответственности в соответствии с государственным стандартом, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации 21 марта 2002 года N 174.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение в части признания недействующими пунктов 1.4., 1.11., 2.1., 2.10., 3.4., 6.1. Инструкции по обустройству, содержанию и эксплуатации паромных переправ, утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения» является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в кассационной жалобе, не имеется.

Между тем, нельзя согласиться с выводами суда о признании противоречащим федеральному законодательству пункта 6.1. обжалуемого Постановления по следующим основаниям.

В соответствии со статьей 2 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации отношения, связанные с деятельностью на внутреннем водном транспорте Российской Федерации, регулируются законодательством Российской Федерации, в том числе соответствующими нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, которые не должны противоречить настоящему кодексу и иным федеральным законам.

В силу статьи 6 указанного Кодекса порядок установления тарифов на перевозки грузов, пассажиров и их багажа, буксировку судов и иных плавучих объектов, погрузку и выгрузку грузов, другие услуги внутреннего водного транспорта, а также правила применения таких тарифов устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Регулирование цен в указанной сфере на федеральном уровне осуществляется на основании Указа Президента Российской Федерации N 221 от 28 февраля 1995 года (с последующими изменениями) "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" (далее - Указ) и Постановления Правительства Российской Федерации N 239 от 7 марта 1995 года (с последующими изменениями) "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)".

Пунктом 1 данного Указа Правительству Российской Федерации поручено определять с учетом норм, установленных законодательными актами Российской Федерации, и утверждать перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, цены (тарифы) которые на внутреннем рынке Российской Федерации подлежат государственному регулированию Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Пунктом 5 Постановления Правительства Российской Федерации N 239 от 7 марта 1995 года "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" установлено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для которых в федеральном бюджете предусматривается финансовая поддержка, осуществляют государственное регулирование цен, тарифов и надбавок на услуги транспортных организаций осуществляющих перевозки пассажиров и багажа на местных авиалиниях и речным транспортом в местном сообщении и на переправах, а также перевозки грузов, пассажиров и багажа морским, речным и воздушным транспортом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (Перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года N 239).

Кроме того, право органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливать подлежащие государственному урегулированию цены (тарифы) непосредственно закреплено Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года №184-ФЗ.

Так, согласно подпунктам 12, 55 пункта 2 статьи 26.3 названного Федерального закона 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, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) и установления подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществления контроля за их применением.

В соответствии с Положением о государственном комитете по ценовой политике - региональной энергетической комиссии Республики Саха (Якутия), утвержденным постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 22 ноября 2007 года N 468, Государственный комитет по ценовой политике - Региональная энергетическая комиссия Республики Саха (Якутия) (далее - ГКЦ-РЭК РС(Я)) является органом исполнительной власти Республики Саха (Якутия), осуществляющим государственное регулирование цен и тарифов и контроль за соблюдением порядка ценообразования на территории Республики Саха (Якутия) (пункт 1.1.).

ГКЦ-РЭК РС(Я) осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти Республики Саха (Якутия) на единой нормативно-методической основе, утверждаемой Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия), и является независимым в своих решениях в пределах полномочий, предоставленных ему законодательством Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) (пункт 1.3.).

Содержание приведенных выше норм действующего законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что субъект Российской Федерации наделен правом по регулированию тарифов на услуги по перевозке пассажиров, транспортных средств, грузов и домашних животных на паромных переправах в местном сообщении. Такими полномочиями наделены органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, к которым, в частности, относится Государственный комитет по ценовой политике - Региональная энергетическая комиссия Республики Саха (Якутия).

Таким образом, является ошибочным и основанным на неправильном толковании норм материального права вывод суда о противоречии пункта 6.1. обжалуемого Постановления федеральному законодательству.

Учитывая то обстоятельство, что по делу не требуется дополнительного собирания доказательств, Судебная коллегия считает, что решение суда в части признания пункта 6.1. обжалуемого Постановления недействующим подлежит отмене с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении заявления транспортного прокурора Республики Саха (Якутия) в указанной части.

Кроме того, является необоснованной ссылка в кассационной жалобе на вступившее в законную силу решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 16 декабря 2004 года N 3-65/04, которым, по мнению заявителя, проверялись положения оспариваемые по настоящему делу.

Как усматривается из материалов дела, решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 16 декабря 2004 года N 3-65/04 удовлетворено заявление Прокурора Республики Саха (Якутия) о признании пунктов 3.1, 4.1 и 4.3 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года N 486 "Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения" и пунктов 2.2, 3.1 и 7.1 Инструкции, утвержденной названным постановлением, противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления настоящего решения суда в законную силу.

Таким образом, названным решением пункт 6.1 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения», а также пункты 1.4., 1.11., 2.1., 2.10., 3.4., 6.1. Инструкции по обустройству, содержанию и эксплуатации паромных переправ, утвержденной указанным Постановлением, не проверялись на соответствие федеральному законодательству.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 17 августа 2009 года в части признания пункта 6.1. постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения» противоречащим федеральному законодательству и недействующим отменить и принять по делу новое решение, которым в удовлетворении заявления транспортного прокурора Республики Саха (Якутия) о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 6.1 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2003 года №486 «Об организации работы паромных переправ через реки при пересечении их автомобильными дорогами федерального, регионального и муниципального значения» отказать.

Это же решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 17 августа 2009 года в остальной части оставить без изменения, а кассационную жалобу Правительства Республики Саха (Якутия) – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи