



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 56-Г09-34

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 ноября 2009 года

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

председательствующего В.П. Меркулова,
судей В.Б. Хаменкова и Г.В. Макарова

при секретаре Н.В. Росляковой

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационному представлению участвующего в деле прокурора на решение Приморского краевого суда от 26 августа 2009 года по делу по заявлению исполняющего обязанности прокурора Приморского края о признании недействующими положений пункта 3 статьи 3, пункта 2 части 3 статьи 5, статьи 7, частей 2, 6 и 8 статьи 8, статьи 9, статьи 12 Закона Приморского края от 2 августа 2005 года № 278-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения в Приморском крае».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., возражения против кассационного представления представителя администрации Приморского края Чугунова Д.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., не поддержавшей доводов представления и полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменений. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Закона Приморского края от 2 августа 2005 года № 278-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения в Приморском крае» организация транспортного обслуживания

населения края осуществляется, в том числе путем допуска перевозчиков к выполнению перевозок.

Осуществление допуска перевозчиков к выполнению перевозок пунктом 2 части 3 статьи 5 Закона отнесено к компетенции уполномоченного органа государственной власти Приморского края в сфере организации внутрикраевых перевозок.

Статьей 7 Закона предусмотрено, что допуск перевозчика к выполнению внутрикраевых перевозок осуществляется путем заключения государственного контракта на выполнение внутрикраевых перевозок, согласования маршрута и утверждения расписания движения, а также другими способами в соответствии с действующим законодательством.

Согласно статье 9 Закона порядок осуществления допуска к выполнению внутрикраевых перевозок путем согласования маршрута и утверждения расписания движения, включая условия получения и срок действия допуска, а также основания его аннулирования, устанавливается Администрацией края.

Частями 2 и 8 статьи 8 Закона установлено требование о выдаче перевозчику, с которым заключен государственный контракт, удостоверения о допуске, дающего право на выполнение перевозок в соответствии с положениями указанного контракта.

В соответствии с частью 6 статьи 8 Закона в случае, если к моменту окончания приема заявок на участие в конкурсе поступила заявка только от одного перевозчика, государственный заказчик вправе заключить с последним государственный контракт.

Статья 12 Закона предусматривает осуществление в порядке, установленном Администрацией края, контроля за соблюдением предприятиями пассажирского транспорта, а также учреждениями и организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере пассажирского транспорта, обязательных требований к оказанию транспортных услуг, включая их оплату, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Приморского края, а также государственными контрактами и договорами.

Исполняющий обязанности прокурора Приморского края обратился в суд с заявлением о признании приведённых правовых положений противоречащими федеральному законодательству и недействующими, считая, что ими ограничена свобода выбора перевозчиками вида сообщения и способа осуществления перевозок пассажиров и багажа, что ограничивает конкуренцию и свободу предпринимательской деятельности, в то время как федеральным законодательством установлено единственное ограничение, связанное с возможностью осуществления перевозчиком услуг по перевозке пассажиров и багажа - получение в установленном порядке лицензии на осуществление данных видов деятельности, что вытекает из положений абзаца 2 пункта 3 статьи 49 Гражданского кодекса РФ.

Согласно части 2 статьи 1 Гражданского кодекса РФ физические и юридические лица свободны в установлении своих прав и обязанностей, их права могут быть ограничены только на основании федерального закона. По мнению прокурора, перевозчики также должны быть свободны в выборе и реализации своих прав по организации и осуществлению перевозок, в том числе в выборе маршрута движения и обслуживаемых ими транспортных средств. Уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края в целях организации транспортного обслуживания населения вправе заключать с перевозчиками государственные контракты на выполнение внутрикраевых перевозок. Однако отсутствие заключенного контракта, как полагает прокурор, не может являться основанием для запрета осуществления перевозчиком указанных перевозок.

В соответствии с пунктом 2 статьи 784 Гражданского кодекса РФ общие условия перевозки определяются транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами. Ни положениями Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, Устава железнодорожного транспорта РФ, Воздушного кодекса РФ, ни Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом не предусмотрены иные, кроме лицензирования, процедуры, связанные с допуском перевозчика к выполнению перевозок.

Статьей 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрено, что документом, свидетельствующим о наличии между заказчиком и перевозчиком отношений по государственному заказу и подтверждающим право последнего осуществлять перевозки, является государственный контракт, выдача удостоверения о допуске не предусмотрена. Таким образом, по мнению прокурора, отсутствие допуска не может являться основанием для запрета перевозчику осуществлять перевозки в соответствии с государственным контрактом.

Кроме того, оспариваемым Законом установлено право государственного заказчика в случае, если к моменту окончания приема заявок на участие в конкурсе поступила заявка только от одного перевозчика, заключить с последним государственный контракт.

Между тем, часть 5 статьи 27 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ предусматривает не право, а обязанность заказчика в указанном случае заключить с таким участником государственный контракт. Прокурор полагает, что положение краевого Закона ущемляет гарантированные федеральным законодательством права участников конкурса.

Не соответствует федеральному законодательству, по мнению прокурора, и положения Закона Приморского края, которые предусматривают осуществление в порядке, установленном Администрацией

края, контроля за соблюдением предприятиями пассажирского транспорта, а также учреждениями и организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере пассажирского транспорта, обязательных требований к оказанию транспортных услуг, включая их оплату, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Приморского края, а также государственными контрактами и договорами.

Как указывал прокурор, осуществление контроля и надзора за исполнением юридическими лицами и гражданами установленных законодательством Российской Федерации общеобязательных правил поведения в сфере транспорта и дорожного хозяйства возложено на Федеральную службу по надзору в сфере транспорта (Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 года № 184).

Следовательно, осуществление данного вида контроля к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не относится.

Решением Приморского краевого суда от 26 августа 2009 года заявление прокурора удовлетворено частично, признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей со дня вступления решения суда в законную силу часть 6 статьи 8 Закона Приморского края от 2 августа 2005 года № 278-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения в Приморском крае».

В удовлетворении заявления в остальной части требований отказано.

В кассационном представлении участвующий в деле прокурор ставит вопрос об отмене судебного решения в части отказа в удовлетворении заявления прокурора, полагая решение суда в данной части незаконным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене постановленного судом решения.

Согласно пункту «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь.

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, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом согласно пункту 1 этой же статьи данные полномочия осуществляются органами государственной власти субъектов Российской

Федерации самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Из приведенных положений федерального законодательства следует, что в исключительном ведении Российской Федерации находятся только вопросы функционирования федерального транспорта и путей сообщения, организация же транспортного обслуживания населения в пригородном, межмуниципальном сообщении относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу статьи 1 Закона Приморского края от 2 августа 2005 года № 278-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения в Приморском крае» настоящий Закон определяет политику Приморского края в сфере организации транспортного обслуживания населения на территории края, регулирует отношения в сфере организации на территории Приморского края перевозок автомобильным и водным транспортом в межмуниципальном сообщении, железнодорожным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении, воздушным транспортом в местном сообщении и отношения, связанные с финансированием перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования за счет средств краевого бюджета.

Отказывая прокурору в удовлетворении требований о признании недействующими пункта 3 статьи 3, пункта 2 части 3 статьи 5, статьи 7, частей 2 и 8 статьи 8, статьи 9, статьи 12 оспариваемого Закона Приморского края, суд правомерно исходил из того, что предметом их правового регулирования являются отношения по организации транспортного обслуживания населения края при перевозках в пригородном, межмуниципальном и местном сообщении.

Следовательно, данные нормы приняты в пределах компетенции субъекта Российской Федерации, определенной Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, а предусмотренные ими положения о порядке и формах осуществления допуска перевозчиков к выполнению перевозок в качестве одного из способов организации транспортного обслуживания населения края направлены на обеспечение регулярного транспортного сообщения в Приморском крае, организацию дорожного движения, исключаящую возможность возникновения дорожно-транспортных происшествий, а равно способствующую снижению тяжести их последствий, обеспечение защиты жизни, здоровья, и имущества граждан, что согласуется с положениями статей 1, 2 и 21 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», предусматривающих право органов государственной власти субъектов Российской Федерации на участие в разработке и проведении мероприятий по организации дорожного движения.

Проверяя утверждения прокурора о несоответствии оспариваемых норм действующим на территории Российской Федерации транспортным Уставам, а также Правилам перевозки пассажиров автомобильным

транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года №112, суд обоснованно исходил из того, что данные федеральные нормативные правовые акты по своему содержанию регулируют правоотношения, складывающиеся непосредственно при оказании услуг по перевозке пассажиров, багажа и грузов автомобильным, водным, железнодорожным, воздушным и иными видами транспорта, то есть устанавливают права и обязанности сторон собственно по договору перевозки, в то время как оспариваемый нормативный правовой акт Приморского края определяет отношения по организации транспортного обслуживания в целом в соответствующих видах сообщения.

Данный вывод суда подтверждается, в частности, положениями части 2 статьи 1 Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ, в соответствии с которыми указанный Федеральный закон определяет общие условия перевозок пассажиров и багажа, грузов соответственно автобусами, трамваями, троллейбусами, легковыми автомобилями, грузовыми автомобилями, в том числе с использованием автомобильных прицепов, автомобильных полуприцепов, а также общие условия предоставления услуг пассажирам, фрахтователям, грузоотправителям, грузополучателям, перевозчикам, фрахтовщикам на объектах транспортных инфраструктур.

Аналогичные положения содержат и Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 112, которые представляют собой нормативный правовой акт, регулирующий порядок организации перевозок пассажиров и багажа, а также условия перевозок пассажиров и багажа и предоставления транспортных средств для таких перевозок (часть 2 статьи 3 Устава, пункт 1 Правил).

О том, что Уставом автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта регулируются отношения, связанные с оказанием транспортных услуг, то есть вопросы гражданского законодательства, находящиеся в ведении Российской Федерации, а не её субъектов, свидетельствуют положения его пункта 1 о том, что данные отношения регулируются также другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вопросы же организации транспортного обслуживания населения субъекта Российской Федерации, как указывалось выше, в соответствии с подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

С учетом изложенного, утверждения прокурора о том, что законодателем края введены дополнительные по сравнению с федеральным законодательством ограничения для выполнения перевозок пассажиров и багажа, правомерно признаны судом несостоятельными.

Отвергая доводы прокурора о несоответствии федеральному законодательству статьи 12 оспариваемого Закона, устанавливающей полномочия администрации Приморского края по определению порядка осуществления контроля за соблюдением предприятиями пассажирского транспорта, а также учреждениями и организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере пассажирского транспорта, обязательных требований к оказанию транспортных услуг, включая их оплату, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Приморского края, а также государственными контрактами и договорами, суд правильно указал на то, что в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 184 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта», на которое ссылался прокурор в обоснование своей правовой позиции, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере воздушного (гражданской авиации), морского (включая обеспечение безопасности мореплавания и порядка в морских рыбных портах), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного и городского электрического (включая метрополитен), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, функции по контролю и надзору за обеспечением транспортной безопасности, а также функции по техническому надзору за спортивными парусными судами (пункт 1 Постановления).

К числу основных функций в установленной сфере деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта относится осуществление контроля и надзора за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных законодательством Российской Федерации общеобязательных правил поведения (пункт 4 Постановления).

Таким образом, из приведенных положений следует, что Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет контроль за соблюдением общеобязательных правил поведения, установленных законодательством Российской Федерации, в то время как оспариваемый Закон предусматривает право краевой администрации осуществлять контроль за соблюдением требований, установленных законодательством края.

Более того, как установлено судом, в силу действующего федерального законодательства субъект Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам организации транспортного обслуживания населения, а следовательно вправе и

осуществлять контроль за соблюдением принятых в пределах его компетенции норм.

При таких обстоятельствах, Судебная коллегия полагает решение суда в обжалуемой прокурором части законным и обоснованным.

Доводы представления прокурора основаны на неправильном толковании норм материального права, фактически воспроизводят положения первоначального заявления прокурора, которые в соответствии с требованиями статей 196, 198 ГПК РФ получили надлежащую правовую оценку в судебном решении, в связи с чем его отмену повлечь не могут.

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

определила:

решение Приморского краевого суда от 26 августа 2009 года оставить без изменения, а кассационное представление участвующего в деле прокурора - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи