



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 50-АПГ12-5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

1 августа 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Поварченкова А. [REDACTED] М. [REDACTED] о признании недействующими пп. 1 и 2 ст. 25 Закона Омской области от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях» (в редакции Закона от 12 сентября 2011 г. № 1383-ОЗ) по апелляционным жалобам заявителя, губернатора Омской области, министерства промышленной политики, транспорта и связи Омской области на решение Омского областного суда от 11 мая 2012 г., которым требования Поварченкова А.М. удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя губернатора Омской области Головкина В.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение суда подлежащим отмене с прекращением производства по делу, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Поварченков А.М. обратился в суд с заявлением о признании недействующими пп. 1 и 2 ст. 25 Закона Омской области от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях» (в редакции от 12 сентября 2011 г.) (далее – Кодекс Омской области). По мнению заявителя, указанные положения Кодекса Омской области противоречат п. 2 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), чч. 2, 3 и 4 ст. 14.1 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушений (далее – КоАП РФ) и нарушают его право на осуществление предпринимательской деятельности. Заявитель является индивидуальным предпринимателем, имеет лицензию на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек. При осуществлении указанной деятельности привлекался к административной ответственности по п. 1 ст. 25 Кодекса Омской области.

Омским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого просят Поварченков А.М., губернатор Омской области и министерство промышленной политики, транспорта и связи Омской области. В апелляционной жалобе Поварченков А.М. указывает на то, что акт должен быть признан (в части) недействующим с момента его принятия, а не с момента вступления решения суда в законную силу. Губернатор считает вынесенное решение необоснованным вследствие неправильного применения судом норм материального права. Министерство промышленной политики, транспорта и связи Омской области полагает, что судебное постановление основано на недоказанных фактических обстоятельствах, имеющих значение для дела, выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, неверно применены нормы материального права, нарушены нормы процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу об отсутствии предусмотренных ст. 330 ГПК РФ оснований для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы административного законодательства отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п.«к» ч.1 ст.72). 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (чч. 2 и 5 ст. 76).

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях установлены КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в данной сфере отнесено установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; 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; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

В силу ст. 1.3.1 КоАП РФ субъектам Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях предоставлено право устанавливать путём принятия соответствующих законов административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Подпунктом 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами, отнесены к ведению Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных актами указанных публично-правовых образований, а также актами органов местного самоуправления.

Из этого следует, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования. Исходя из положений ст. 2.1 КоАП РФ правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, должны

содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. То есть, материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в отсылочном акте, изданном органом государственной власти.

Приведённым требованиям действующего законодательства не соответствует ст. 25 Кодекса Омской области, согласно которой:

- нарушение правил организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом в пригородном и междмуниципальном сообщении влечёт административную ответственность (п. 1);

- нарушение установленных органами местного самоуправления в пределах их компетенции правил организации транспортного обслуживания населения на территории муниципального образования влечёт административную ответственность (п. 2).

Из анализа оспариваемых положений следует, что законодателем Омской области не указано материальное основание административной ответственности, а предлагается отсылка к неназванным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающимся установления правил организации транспортного обслуживания населения области различными видами транспорта в пригородном и междмуниципальном сообщении. То есть, пп. 1 и 2 ст. 25 Кодекса Омской области не содержат конкретные признаки действий (бездействия), образующие состав административного правонарушения.

Кроме того, конструкция этой статьи позволяет ставить вопрос о привлечении к административной ответственности любого из участников правоотношений в сфере организации транспортного обслуживания, как со стороны перевозчиков, так и со стороны организатора транспортного обслуживания, за нарушение требований любых нормативных правовых актов в указанной сфере, предоставляя простор для административного усмотрения. Неопределённость законодательного регулирования ведёт к нарушению закреплённого в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом и снижает уровень гарантий, предусмотренных федеральным законодательством об административных правонарушениях.

Согласно разъяснению в п. 25 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», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку

такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Поскольку нормы, о которых возник спор, не отвечают критерию формальной определённости, суд имел предусмотренные законом основания для признания (в части) недействующим Кодекса Омской области.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

При определении момента, с которого следует признать оспариваемый акт недействующим, суд правильно руководствовался п. 28 вышеназванного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и учёл, что до вынесения обжалуемого решения акт применялся. В связи с этим нельзя согласиться с доводом в апелляционной жалобе Поварченкова А.М. о незаконности судебного постановления в указанной части.

Вместе с тем Судебная коллегия не согласна с выводом в решении суда о противоречии оспариваемых норм положениям ст. 14.1 КоАП РФ, предусматривающим административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) (ч. 2), за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований (чч. 3 и 4).

Суд ошибочно посчитал, что Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Федеральный закон о лицензировании), Положением о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), уже установлены необходимые и достаточные ограничения.

Суд не учёл, что не являются тождественными и имеют различное правовое регулирование общественные отношения, связанные с установлением правил организации транспортного обслуживания населения в пригородном и межмуниципальном сообщении, и отношения в области лицензирования деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона о лицензировании лицензией признаётся специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности, которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом – уполномоченным федеральным органом

исполнительной власти (Федеральная служба по надзору в сфере транспорта) или его территориальными органами. Лицензирование осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства. Осуществление лицензирования в иных целях не допускается (ст. 2).

Из содержания Федерального закона о лицензировании также следует, что получение лицензии является обязательным для осуществления предпринимательской деятельности по пассажирским перевозкам. Однако в перечне лицензионных требований отсутствует положение о соблюдении лицензиатом установленных законами и иными нормативными правовыми актами требований по организации и осуществлению перевозок пассажиров.

Решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) относится в соответствии с подп. 12 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В силу ст. 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» вопросы создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения на территориях муниципальных образований являются вопросами местного значения.

Как упомянуто выше, подп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ закреплено полномочие субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Из изложенного следует, что пп. 1 и 2 ст. 25 Кодекса Омской области не могут противоречить ст. 14.1 КоАП РФ, как правовому акту, имеющему большую юридическую силу, поскольку направлены на регулирование общественных отношений различных сфер действия.

Кроме того, утверждение суда о несоответствии оспариваемых норм федеральному законодательству, вступает в противоречие с другим выводом суда – о неопределённости нормативного правового регулирования, осуществленного законодательным органом Омской области при принятии Кодекса об административных правонарушениях.

Однако указанные нарушения не могут служить основанием для отмены обжалуемого решения, поскольку иные основания для признания

нормативного правового акта недействующим установлены судом.

Судебная коллегия не находит оснований для отмены судебного акта с прекращением производства по делу по доводам апелляционных жалоб губернатора Омской области и министерства промышленной политики, транспорта и связи Омской области. То обстоятельство, что на день рассмотрения дела судом апелляционной инстанции решение суда исполнено и ст. 25 исключена из оспариваемого нормативного правового акта на основании Закона Омской области от 19 июля 2012 г. № 1463-ОЗ, не имеет правового значения, поскольку не предусмотрено ст. 330 ГПК РФ в качестве основания для отмены решения суда.

В силу изложенного и руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Омского областного суда от 11 мая 2012 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Поварченкова А.М., губернатора Омской области и министерства промышленной политики, транспорта и связи Омской области – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

