



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 25-АПГ12-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 сентября 2012 года.

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

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофоновой О.А.,
при секретаре Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе ООО «Красный Яр» на решение Астраханского областного суда от 7 июня 2012 года, которым отказано в удовлетворении заявления ООО «Красный Яр» об оспаривании пункта 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области, утвержденных постановлением Правительства Астраханской области от 25 мая 2007 года № 184-П.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофоновой О.А., объяснения представителя ООО «Красный Яр» Поспелова В.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителя Правительства Астраханской области Донцовой М.Г., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, представителя Российского Речного Регистра Зенина А.Ю., поддержавшего позицию ООО «Красный Яр», заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

25 мая 2007 года Правительством Астраханской области принято постановление № 184-П «Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области и Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных плавательных средствах на территории Астраханской области».

Постановление опубликовано в Сборнике законов и нормативных

правовых актов Астраханской области от 7 июня 2007 года № 25.

Названным постановлением утверждены Правила охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области.

Правила устанавливают условия и требования, предъявляемые к обеспечению безопасности людей на пляжах и в других местах массового отдыха на водоемах, пунктах проката маломерных судов, переправах и наплавных мостах, и обязательны для выполнения всеми водопользователями, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на территории Астраханской области (пункт 1.2 Правил).

В разделе 4 Правил (пункты 4.1 - 4.7) установлены меры безопасности при пользовании лодочными переправами и наплавными мостами.

Пунктом 4.6 Правил предусмотрено, что переправы должны иметь спасательные и противопожарные средства в соответствии с установленными нормами, а наплавные мосты - спасательные круги из расчета 1 круг на 5 метров моста с каждой стороны.

ООО «Красный Яр» обратилось в Астраханский областной суд с заявлением об оспаривании пункта 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области, утвержденных постановлением Правительства Астраханской области от 25 мая 2007 года № 184-П.

В обоснование заявления общество указало, что является собственником наплавного моста НМ-Бузан, расположенного у села Красный Яр Астраханской области. Проектом наплавного моста, разработанным Военно-инженерным Университетом, предусмотрено, что спасательные круги на наплавном мосту должны иметься из расчета 1 круг на 10 метров моста с каждой стороны.

Поскольку оспариваемая норма Правил устанавливает, что наплавные мосты должны иметь спасательные круги из расчета 1 круг на 5 метров моста с каждой стороны, представлением транспортного прокурора на ООО «Красный Яр» возложена обязанность по оборудованию наплавного моста спасательными кругами из расчета 1 круг на 5 метров моста с каждой стороны.

По мнению общества, Правила в оспариваемой части противоречат Кодексу внутреннего водного транспорта РФ, предусматривающему в частях 1-4 статьи 4, что государственное регулирование в области внутреннего водного транспорта осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области транспорта непосредственно или через его территориальные органы или находящиеся в его ведении государственные организации, а также другими федеральными органами в пределах предоставленных им полномочий; устанавливающему, что федеральный орган исполнительной власти в области транспорта утверждает в установленном порядке в пределах своей компетенции правила и другие нормативные правовые акты, регулирующие связанные с судоходством, перевозкой и переработкой грузов, содержанием и использованием внутренних водных путей отношения, обязательные для исполнения организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и физическими лицами.

Заявитель полагал, что Правительство Астраханской области не вправе было осуществлять правовое регулирование, содержащееся в норме пункта 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области,

в связи с отсутствием полномочий на принятие нормативных правовых актов в области внутреннего водного транспорта Российской Федерации. Оспариваемый пункт Правил нарушает права и законные интересы ООО «Красный Яр» в сфере предпринимательской деятельности, поскольку незаконно возлагает на него обязанности по приобретению и установлению на наплавном мосту дополнительного спасательного оборудования.

Решением Астраханского областного суда от 7 июня 2012 года в удовлетворении заявления ООО «Красный Яр» отказано.

В апелляционной жалобе ООО «Красный Яр» ставится вопрос об отмене указанного решения ввиду неправильного применения судом норм материального права.

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

Как следует из пункта 1.1 Правил, они разработаны в соответствии с Водным кодексом РФ, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Положением о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 года № 835, постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2006 года № 769 «Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах».

В соответствии со статьей 2 Водного кодекса РФ водное законодательство состоит из Водного кодекса РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации; во исполнение Водного кодекса РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

В силу статьи 25 Водного кодекса РФ утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах и утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах являются полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений.

Утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах осуществляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации после их согласования с территориальным органом Министерства РФ по делам гражданской обороны чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, специально уполномоченным решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации, Министерством

природных ресурсов РФ и Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

Разрешая заявление ООО «Красный Яр», суд, сославшись на приведенные нормы, исходил из того, что Правила охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области приняты в соответствии с имеющимися у Правительства Астраханской области полномочиями, оспариваемая норма Правил не противоречит Кодексу внутреннего водного транспорта РФ. Суд указал в решении, что Кодекс внутреннего водного транспорта РФ не содержит норм, отменяющих или по иному регулирующих обязанности водопользователя (владельца наплавного моста), установленные пунктом 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области.

По мнению суда, не свидетельствуют об обоснованности заявленного требования и положения Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и постановления Правительства РФ от 12 августа 2010 года № 623 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта», на которые ссылался заявитель. Пункт 114 названного технического регламента предусматривает необходимость иметь в наличии на судах коллективные и индивидуальные спасательные средства в соответствии с нормами, установленными органом классификации судов в зависимости от разряда бассейна, в котором предполагается эксплуатация судна, типа и размеров судна. Органом классификации судов, каковым является Российский Речной Регистр, не приняты нормы, регламентирующие оснащение индивидуальными спасательными средствами наплавных мостов на внутренних водных путях.

Судебная коллегия полагает, что выводы суда не могут быть признаны правильными в силу следующего.

Согласно статье 1 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ он регулирует отношения, возникающие между организациями внутреннего водного транспорта Российской Федерации, грузоотправителями, грузополучателями, пассажирами и другими физическими и (или) юридическими лицами при осуществлении судоходства на внутренних водных путях Российской Федерации, и определяет их права, обязанности и ответственность. Положения Кодекса распространяются на внутренние водные пути Российской Федерации и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения; порты, расположенные на внутренних водных путях Российской Федерации; суда и иные плавучие объекты, эксплуатируемые на внутренних водных путях Российской Федерации.

В соответствии со статьей 3 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ судном является самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях судоходства, в том числе судно смешанного (река-море) плавания, паром, дноуглубительный и дноочистительный снаряды, плавучий кран и другие технические сооружения подобного рода.

Судебная коллегия полагает, что те законодательные акты Российской Федерации, в соответствии с которыми приняты Правила охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области (указаны в пункте 1.1 Правил), не регулируют отношений в сфере установления требований безопасности к

судам, в том числе, в сфере установления норм снабжения индивидуальными спасательными средствами судов, к числу которых в силу статьи 3 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ относится наплавной мост, и не наделяют субъекты Российской Федерации полномочиями по осуществлению правового регулирования в этой сфере.

Субъект Российской Федерации в соответствии с пунктом 8 статьи 25 Водного кодекса РФ вправе утверждать правила охраны жизни людей на водных объектах, к числу которых статья 1 Водного кодекса РФ относит природные или искусственные водоемы, водотоки либо иные объекты, постоянное или временное сосредоточение вод в которых имеет характерные формы и признаки водного режима.

Учитывая изложенное, не оспаривая полномочия Астраханской области как субъекта Российской Федерации по утверждению Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области, Судебная коллегия полагает, что пункт 4.6 названных Правил, устанавливающий норму снабжения наплавного моста (судна) спасательными средствами, принят с превышением полномочий субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ законодательство в области внутреннего водного транспорта состоит из Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса РФ, настоящего Кодекса, иных федеральных законов. Отношения, связанные с деятельностью на внутреннем водном транспорте Российской Федерации, регулируются также соответствующими нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства РФ 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 4 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ государственное регулирование в области внутреннего водного транспорта осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области транспорта непосредственно или через его территориальные органы или находящиеся в его ведении государственные организации, а также другими федеральными органами исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий.

Федеральный орган исполнительной власти в области транспорта в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации утверждает в пределах своей компетенции правила и другие нормативные правовые акты, регулирующие связанные с судоходством, перевозкой и переработкой грузов, содержанием и использованием внутренних водных путей отношения и обязательные для исполнения организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и физическими лицами.

Федеральным органом исполнительной власти в области транспорта осуществляется контроль за соблюдением законодательства в области внутреннего водного транспорта Российской Федерации, охраной человеческой

жизни на внутренних водных путях, дипломированием членов экипажей судов, безопасностью судоходных гидротехнических сооружений, состоянием внутренних водных путей, обеспечением экологической безопасности при эксплуатации судов, государственной регистрацией судов и прав на них, лоцманской службой.

Изложенное свидетельствует о том, что Кодекс внутреннего водного транспорта РФ не предоставляет субъектам Российской Федерации права принимать нормативные правовые акты в области внутреннего водного транспорта, следовательно, пункт 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области, утвержденных постановлением Правительства Астраханской области, следует признать противоречащим Кодексу внутреннего водного транспорта РФ.

Установленные названным пунктом Правил требования, определяющие количество индивидуальных спасательных средств на судне, относятся к требованиям, обеспечивающим защиту жизни и здоровья граждан.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» в указанных целях принимаются технические регламенты.

Законодательство Российской Федерации о техническом регулировании состоит из Федерального закона «О техническом регулировании», принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»).

Согласно пункту 3 статьи 7 названного Федерального закона обязательные требования к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации устанавливаются техническими регламентами.

Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2010 года № 623 утвержден технический регламент о безопасности объектов внутреннего водного транспорта.

Согласно пункту 3 регламента он применяется в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного или муниципального имущества от опасности, источником которой может стать деятельность внутреннего водного транспорта и связанная с ним инфраструктура, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей объектов регулирования, а также обеспечения энергетической эффективности.

Подпунктом «а» пункта 5 регламента предусмотрено, что к объектам его регулирования относятся, в частности, паромные переправы и наплавные мосты на внутренних водных путях.

В соответствии с пунктом 114 регламента коллективные (открытые, частично и полностью закрытые, свободнопадающие спасательные шлюпки, надувные и жесткие спасательные плоты, дежурные шлюпки) и индивидуальные спасательные средства (спасательные круги, жилеты,

гидротермокостюмы и защитные костюмы) определяются в соответствии с нормами, установленными органом классификации в зависимости от разряда водного бассейна, в котором предполагается эксплуатация судна, типа и размеров судна.

Органом классификации судов в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 июля 1994 года № 780 и приказом Минтранса России от 14 ноября 2011 года № ИЛ-126-р является Российский Речной Регистр.

Следовательно, определение количества индивидуальных и коллективных спасательных средств, в том числе на наплавных мостах на внутренних водных путях Российской Федерации, в силу пункта 114 технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта относится к исключительной компетенции органа классификации судов.

В соответствии с перечнем внутренних водных путей Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 19 декабря 2002 года № 1800-р, подход к пристани Красный Яр относится к внутреннему водному пути Российской Федерации.

Разрешая заявление ООО «Красный Яр», суд исходил из того, что органом классификации судов (Российским Речным Регистром) не приняты нормы, регламентирующие оснащение индивидуальными спасательными средствами наплавных мостов на внутренних водных путях.

Между тем, приказом Российского Речного Регистра от 24 декабря 2004 года № 33-п утверждено Временное руководство Р.011-2004 по классификации и постройке наплавных мостов, пункт 3.3.1 которого (раздел Спасательные средства) предусматривает, что наплавные мосты должны снабжаться спасательными кругами из расчета один спасательный круг на 10 м длины моста и устанавливаться на леерном ограждении с низовой по течению стороны наплавного моста; 15% из них должны быть со спасательным линем.

При таких данных имеются основания для вывода о том, что пункт 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области принят Правительством Астраханской области с превышением полномочий и подлежит признанию недействующим как противоречащий федеральному законодательству.

Поскольку суд, разрешая заявление ООО «Красный Яр», неправильно применил нормы материального права, решение суда подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявления ООО «Красный Яр» и признании пункта 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области в части, устанавливающей, что наплавные мосты должны иметь спасательные круги из расчета 1 круг на 5 метров моста с каждой стороны, недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Астраханского областного суда от 7 июня 2012 года отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявления ООО «Красный Яр», которым признать противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления решения суда в законную силу пункт 4.6 Правил охраны жизни людей на водных объектах Астраханской области, утвержденных постановлением Правительства Астраханской области от 25 мая 2007 года № 184-П, в части, устанавливающей, что наплавные мосты должны иметь спасательные круги из расчета 1 круг на 5 метров моста с каждой стороны.

Председательствующий

Судьи