



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 87-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 июня 2013 года

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

председательствующего
судей

В.Б. Хаменкова

Т.И. Ерёменко, Л.В. Борисовой

при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлениям индивидуальных предпринимателей Шумилова А. [] С. [] и Марининского Е. [] Н. [] о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими статей 32 и 33 Закона Костромской области от 21.07.2008 года № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях», по апелляционным жалобам представителя заявителя Марининского Е.Н. – Г.В. Кириллова, представителя Губернатора Костромской области Р.Х. Карпенко, директора департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области Р.Х. Харисова, председателя областной Думы А.И. Бычкова и апелляционному представлению прокурора Костромской области на решение Костромского областного суда от 12 февраля 2013 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Еременко, объяснения представителя по доверенностям Марининского Е.Н. и Шумилова А.С. – Г.В. Кириллова, поддержавшего доводы своей апелляционной жалобы и возражавшего против удовлетворения других апелляционных жалоб и апелляционного представления прокурора, представителей по доверенностям Костромской областной думы Е.В. Пелевиной, Департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области С.В. Бучи, поддержавших доводы своих апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Э.С. Засеевой, полагавшей решение

подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Индивидуальные предприниматели Шумилов А.С. и Марининский Е.Н. обратились в суд с названными заявлениями, указывая в обоснование, что ими осуществляются регулярные пассажирские перевозки. Статьи 32 и 33 Кодекса Костромской области об административных правонарушениях, которыми установлена административная ответственность за неисполнение расписания и нарушение маршрута при осуществлении регулярных перевозок, а также за осуществление регулярных перевозок пассажиров без договора с организатором перевозок, нарушают положения статей 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ, так как предусматривают ответственность за нарушение положений актов Костромской области, дублирующих федеральные нормы в области перевозочного процесса. Правила, за нарушение которых законом области предусмотрена административная ответственность, сформулированы в федеральном законодательстве. Следовательно, ответственность за их несоблюдение может наступать только по статье 14.1. КоАП РФ. Нормативно-правовые акты регионального и муниципального уровня в Костромской области, касающиеся вопросов организации транспортного обслуживания населения, представляют собой воспроизведение федерального законодательства, имеют организационный, но не правоустанавливающий характер. Соответственно их положения не могут рассматриваться в качестве правовой основы установления административной ответственности.

Определением судьи Костромского областного суда от 17 декабря 2012 года гражданские дела, возбужденные по заявлениям Шумилова А.С. и Марининского Е.Н., объединены в одно производство для совместного рассмотрения.

Представитель заявителя Марининского Е.Н. - Кириллов Г.В., заявление поддержал, просил признать оспариваемые нормы недействующими с момента обращения с заявлением, суду пояснил, что обязанность осуществлять регулярные перевозки по утвержденному расписанию, установленному маршруту и только при наличии договора, заключенного с соответствующим организатором перевозок, установлена федеральным законодательством.

Представители заинтересованного лица - Костромской областной Думы - Пелевина Е.В. и Губанова Е.А., возражали против удовлетворения заявления, суду пояснили, что оспариваемыми статьями Кодекса Костромской области об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение положений, содержащихся в Законе Костромской области «Об

организации транспортного обслуживания населения в Костромской области».

Представитель губернатора Костромской области Сельнихин А.Ю., и представитель Департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области Буча С.В., представитель Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Костромской области Кряжева Т.С., также возражали против удовлетворения заявлений.

По делу постановлено решение, которым заявления индивидуальных предпринимателей Шумилова А. [] С. [] и Марининского Е. [] Н. [] удовлетворены, признаны недействующими со дня вступления решения в законную силу статьи 32 и 33 Закона Костромской области от 21.07.2008 года № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях».

В апелляционных жалобах представителя заявителя Марининского Е.Н. – Г.В. Кириллова, представителя Губернатора Костромской области Р.Х. Карпенко, директора департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области Р.Х. Харисова, председателя областной Думы А.И. Бычкова ставится вопрос об отмене указанного решения суда ввиду неправильного применения судом норм материального и процессуального права, в апелляционном представлении прокурора Костромской области ставится вопрос об отмене решения в части удовлетворения требования в отношении ст.33 Закона Костромской области от 21.07.2008 года № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях».

Изучив доводы апелляционных жалоб и апелляционного представления прокурора, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему.

Как видно из материалов дела, Шумилов А. [] С. [] и Марининский Е. [] Н. [], будучи индивидуальными предпринимателями, получили лицензии на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек.

Отношения в области организации транспортных перевозок и транспортного обслуживания населения, организации дорожной безопасности, в том числе в пределах территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, регулируются Федеральными законами от 10 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», Правилами дорожного движения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090, Положением об обеспечении

безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 года № 2, Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 112, приказом Минтранса России от 18 сентября 2008 года № 152 «Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов», Положением об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей, утвержденным приказом Минтранса России от 20 августа 2004 года.

Суд правильно сделал вывод о том, что из содержания федеральных норм следует обязанность перевозчика осуществлять регулярные перевозки по расписанию и маршруту, которые утверждаются уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления, а положений, позволяющих перевозчикам выполнять регулярные перевозки, не соблюдая расписание и вне установленного маршрута, в данных нормах не содержится.

Кроме того, из содержания и смысла вышеуказанных правовых актов следует, что перевозчик, даже при наличии лицензии, не может осуществлять регулярные перевозки по неутвержденному для него маршруту и расписанию. То есть действующее федеральное законодательство по существу устанавливает необходимость прохождения перевозчиком определённой процедуры допуска к осуществлению регулярных перевозок, а также процедуры согласования права на осуществление регулярных перевозок.

В приведённых статьях закона содержатся только те обязательные предписания, которые установлены в сфере регулирования правоотношений в области безопасности дорожного движения и организации транспортного обслуживания населения федеральным законодательством.

При таком положении суд сделал правильный вывод о том, что указанные нормы являются по существу воспроизведением федерального законодательства, поэтому не могут рассматриваться основой для установления административной ответственности.

С учетом изложенного суд правильно не признал обоснованными утверждения представителей заинтересованных лиц о том, что не установлена федеральными нормами обязанность по соблюдению расписания и маршрута, а также необходимость прохождения определённой процедуры допуска к осуществлению регулярных перевозок, без соблюдения которой перевозчик, даже при наличии лицензии, не имеет права осуществлять регулярные перевозки.

Статьями 7, 8, 10 Закона Костромской области от 18.11.2009 года № 539-4-ЗКО «Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области» установлены обязанность перевозчика осуществлять регулярные перевозки по утвержденному организатором перевозок расписанию, запрет осуществления регулярных перевозок пассажиров транспортом общего пользования вне установленных маршрутов и без заключения договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок пассажиров с организатором перевозок.

С учетом изложенного суд обоснованно согласился с доводом заявителей, что в указанных статьях закона Костромской области содержатся лишь организационные нормы, но не правоустанавливающие.

Таким образом, поскольку вопросы организации пассажирских перевозок на территории субъектов РФ являются вопросами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и урегулированы федеральным законодательством, административная ответственность за нарушение предписаний в области организации транспортных перевозок и транспортного обслуживания уже предусмотрена КоАП РФ. Установление административной ответственности в этом случае нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, порождая коллизии и несогласованность региональных и федеральных норм, снижает уровень правовых гарантий лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Федеральный законодатель, включив законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в систему правовых норм, одновременно установил правовые гарантии лиц, привлекаемых к административной ответственности, сформулированные в принципах законодательства об административных правонарушениях и правилах назначения административного наказания.

Таким образом, Костромская областная Дума, предусмотрев в статьях 32 и 33 Закона Костромской области от 21.07.2008 года № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях» административную ответственность за осуществление регулярных перевозок с нарушением расписания, за осуществление регулярных перевозок вне установленных маршрутов, а также за выполнение регулярных перевозок без договора на обеспечение осуществления регулярных перевозок, заключенного с соответствующим организатором перевозок, превысила свои полномочия, предусмотренные действующим федеральным законодательством.

В этой связи суд признал указанные статьи недействующими с момента вступления в законную силу решения суда.

Довод заявителей о признании оспариваемых норм недействующими со дня поступления в суд заявления суд признал несостоятельным, так как оспариваемые нормы до вынесения судом решения применялись.

Не нашли своего подтверждения и довод о том, что у заявителей не возникло право на обращение в суд с указанным требованием, т.к. они не были привлечены к административной ответственности по нормам Кодекса Костромской области об административной ответственности, а также по нормам КоАП РФ, поскольку в силу части 1 ст. 254 ГПК РФ гражданин, считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Довод в представлении прокурора о том, что оспаривая ст.33 Костромской области от 21.07.2008 года № 352-4-ЗКО «Кодекс Костромской области об административных правонарушениях», заявители не указали каким конкретно нормам закона, имеющим большую юридическую силу, она противоречит, также не свидетельствует о неправильности постановленного по делу решения, поскольку суд сделал правильный вывод о том, что вопросы организации пассажирских перевозок урегулированы федеральным законодательством, административная ответственность за нарушения указанных требований предусмотрена КоАП РФ.

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

определила:

Решение Костромского областного суда от 12 февраля 2013 года оставить без изменения, а апелляционные жалобы представителя заявителя Марининского Е.Н. – Г.В. Кириллова, представителя Губернатора Костромской области Р.Х. Карпенко, директора департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области Р.Х. Харисова, председателя областной Думы А.И. Бычкова и апелляционное представление прокурора Костромской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи