



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 38-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

10 июля 2013 года

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

председательствующего
судей

Т.И. Ерёменко

В.П. Меркулова, В.Ю. Зайцева

при секретаре М.Д. Тихонове

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Иваненкова М. [] С. [] о признании недействующей статьи 7.4 Закона Тульской области от 09.06.2003 года № 388-ЗТО «Об административных правонарушениях в Тульской области» (в редакции Закона Тульской области от 17.12.2012 года № 1863-ЗТО) со дня вступления решения суда в законную силу по апелляционным жалобам Тульской областной думы и Губернатора Тульской области на решение Тульского областного суда от 15 апреля 2013 года.

Заслушав доклад, судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Ерёменко, объяснения представителей по доверенностям Тульской областной думы Л.М. Петровичевой, Губернатора Тульской области Л.И. Ивченко и Е.В. Морозовой, поддержавших доводы апелляционных жалоб, представителей по доверенностям Иваненко М.С.- М.М. Рыбца и В.В. Ревина, возражавших против удовлетворения апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Н.Ю. Гончаровой, полагавшей решение подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Тульской областной Думой 22 мая 2003 года принят закон Тульской области № 388-ЗТО «Об административных правонарушениях в Тульской области», 9 июня 2003 года указанный Закон подписан губернатором

Тулской области и 14 июня 2003 года официально опубликован в общественно-политической газете «Тулские известия».

Пунктом 4 статьи 1 этого закона глава 7 закона Тульской области от 09.06.2003 года № 388-ЗТО дополнена статьей 7.4 следующего содержания:

«1. Осуществление перевозчиком регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на пригородных и межмуниципальных маршрутах в Тульской области без заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа на пригородных и межмуниципальных маршрутах с уполномоченным органом исполнительной власти области в сфере организации транспортного обслуживания населения области - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

2. Повторное в течение года совершение юридическим лицом административного правонарушения, предусмотренного пунктом 1 настоящей статьи,-

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей».

Иваненков М.С., индивидуальный предприниматель имеющий лицензию на право осуществления перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, обратился в суд с заявлением, впоследствии дополнил его и уточнил требование, в котором просил признать недействующей статью 7.4 Закона Тульской области от 09.06.2003 года № 388-ЗТО «Об административных правонарушениях в Тульской области» со дня вступления решения суда в законную силу, указав, что положения данной нормы противоречат федеральному законодательству, в частности статьям 1.3, 1.3.1, 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьям 26, 26.1, подпункту 12 пункта 2 статьи 16.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, Правилам перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 года № 112, Положению об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденному Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 года № 2 и другим.

Заявитель утверждал, что оспариваемая норма, как установившая административную ответственность за нарушение норм федерального законодательства, по его мнению, принята с превышением полномочий субъекта Российской Федерации и под

угрозой административной ответственности вводит ограничение предпринимательской деятельности, чем нарушает его права.

Представители заявителя по доверенностям Рыбец М.М. и Ревин В.В. поддержали заявленное Иваненковым М.С. требование по основаниям, изложенным в заявлениях.

Представители Тульской областной Думы и Губернатора Тульской области возражали против удовлетворения заявленных требований.

Решением Тульского областного суда от 15 апреля 2013 года заявление Иваненкова Максима Сергеевича удовлетворено. Признана недействующей статья 7.4 закона Тульской области от 09.06.2003 года № 388-ЗТО «Об административных правонарушениях в Тульской области» (в редакции Закона Тульской области от 17.12.2012 года № 1863-ЗТО) со дня вступления решения в законную силу.

В апелляционных жалобах представители Тульской областной думы и Губернатора Тульской области просят указанное решение суда отменить ввиду неправильного применения судом норм материального права.

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

Как установил суд, отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на пригородных и межмуниципальных маршрутах Тульской области, регулируются законом Тульской области от 24.07.2006 года № 728-ЗТО «Об организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на пригородных и межмуниципальных маршрутах в Тульской области», принятым в порядке реализации полномочий субъекта Российской Федерации по данному предмету совместного ведения, установленных подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ.

Представители Тульской областной Думы и губернатора Тульской области, утверждая, что законодатель Тульской области вправе устанавливать административную ответственность за нарушение данной нормы закона области, ссылались на то, что федеральным законодательством не предусмотрено заключение перевозчиком с уполномоченным органом договора об организации регулярных перевозок на пригородных и межмуниципальных маршрутах.

Между тем, составляя предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, вопросы организации транспортных перевозок, транспортного обслуживания и дорожной безопасности регулируются Федеральными законами от 10 декабря 1995 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 № 15.

Наделяя органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления полномочиями по осуществлению принятия по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или муниципального значения при осуществлении дорожной деятельности, Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» относит государственные полномочия по регулированию основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, единой схемы технических регламентов, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения к ведению Российской Федерации (статьи 1, 2, 3, 4, 5, 6).

Данным Федеральным законом урегулированы основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения.

В Положении «Об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами», утвержденном приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 года № 2 (в редакции приказа Минтранса России от 18 июля 2000 года № 75), подробно изложены требования к профессиональной деятельности водителя (пункты 2.2, 2.3), к содержанию автобусов в технически исправном состоянии (пункты 3.1 - 3.4), к обеспечению безопасности дорожных условий на маршрутах автобусных перевозок, к автобусным остановкам, к железнодорожным переездам, паромным и ледовым переправам (раздел 4), к организации перевозочного процесса (раздел 5), к перевозкам пассажиров в регулярном городском, пригородном и междугородном сообщении (пункт 5.9).

Приказом Минтранса России предусмотрено, что на перевозчика возлагается обязанность комплексного обследования и согласования маршрута и графика регулярных перевозок, составления и утверждения на каждый маршрут регулярных перевозок транспорта схемы маршрута с указанием опасных участков.

Согласование перевозчиком графика маршрута движения автобусов и его утверждение с уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления вытекает из Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 112.

На основании анализа действующих нормативных актов суд обоснованно сделал вывод о том, что на федеральном уровне урегулированы в комплексе и взаимосвязи вопросы организации транспортного обслуживания, транспортных перевозок и дорожной опасности.

Суд установил то обстоятельство, что проект типового договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа на пригородных и межмуниципальных маршрутах в Тульской области, входящего в состав конкурсной документации свидетельствует о том, что необходимость заключения договора регулярных перевозок фактически является одной из возможных форм согласования перевозчиком графика и маршрута регулярных перевозок, предусмотренного федеральным законодательством, поэтому доводы представителей заинтересованных лиц о том, что заключение такого договора является требованием исключительно закона области, судом не признаны обоснованными.

В Постановлении № 16-П от 13 июля 2010 года Конституционный Суд Российской Федерации указал, что реализация права на осуществление предпринимательской деятельности в сфере транспортного обслуживания населения, как связанного с использованием транспортных средств, являющихся источником повышенной опасности, обуславливает необходимость принятия особых мер обеспечения безопасности пассажиров и других участников дорожного движения и введения обоснованных требований, в том числе ограничительного характера. Следовательно, нормативной правовой основой достижения баланса между свободой предпринимательской деятельности и интересами обеспечения безопасности в сфере транспортного обслуживания населения является именно федеральное законодательное регулирование, осуществляемое как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Перечисляя виды деятельности, федеральный законодатель отнес к деятельности, требующей получения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем специального разрешения (лицензии) на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек.

Постановлением Правительства РФ от 02.04.2012 года № 280 утверждено положение о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, согласно которому лицензионными требованиями при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров являются, в том числе, соблюдение лицензиатом требований, установленных статьей 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»; соблюдение лицензиатом требований, предъявляемых к перевозчику в соответствии с Федеральным законом «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», в том числе и Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

Исполнение требований федерального законодателя безусловная обязанность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров.

Осуществление указанной предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований влечет наступление административной ответственности по статье 14.1 КоАП РФ (части 3, 4).

Ссылку представителей заявителя в данном случае также и на статью 14.1.2 КоАП РФ суд считает необоснованной, поскольку указанной нормой установлена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии и за осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта с нарушением условий, предусмотренных лицензией, но за исключением автомобильного и городского наземного электрического транспорта.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 16-П от 13 июля 2010 года указал, что субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, направленные на обеспечение общественной безопасности и организации транспортного обслуживания населения, однако, защищая права одних лиц, а именно пассажиров, они не вправе вводить ограничения прав и свобод других лиц, а именно предпринимателей. В силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации регулирование, предусматривающее такие условия допуска к предпринимательской деятельности в сфере транспортного обслуживания населения, которые, по существу, представляют собой ограничение прав и свобод, включая право, гарантированное статьей 34 Конституции Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации недопустимо, поскольку ограничения конституционных прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законом.

Нормативное правовое регулирование законодательством субъекта Российской Федерации вопросов организации транспортного

обслуживания населения как вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, как это следует из приведенных позиций Конституционного Суда Российской Федерации, должно иметь не ограничительный, а исключительно конкретизирующий характер, стимулирующий развитие данной сферы правоотношений, в данном случае - побуждающий предпринимателей заключать договоры на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам, перевозки по которым менее привлекательные экономические, но значимые с социальной точки зрения, а установление административной ответственности нельзя отнести к мерам стимулирующего характера.

С учетом изложенного, полномочные органы государственной власти Тульской области как субъекта Российской Федерации, исходя из потребностей конкретизации федерального законодательства, вправе принимать нормативные правовые акты, в частности по организации транспортного обслуживания населения, но без установления таких дополнительных условий (в данном случае административной ответственности), которые фактически представляют собой ограничение прав и свобод.

Суд обоснованно пришел к выводу о том, что оспариваемые положения статьи 7.4 Закона Тульской области от 09.06.2003 года № 388-ЗТО «Об административных правонарушениях в Тульской области» противоречат федеральному законодательству в сфере организации транспортного обслуживания населения и приняты с превышением полномочий, поскольку федеральным законодательством уже установлены ограничения в сфере лицензирования и за их нарушение установлена административная ответственность федеральным законодательством - КоАП РФ.

Доводы представителей Тульской областной Думы и губернатора Тульской области о том, что заключение договора об организации регулярных перевозок не относится к лицензионным условиям осуществления этого вида деятельности, суд признал несостоятельными ввиду того, что в объем лицензирования, установленного федеральным законодательством, входят все возможные ограничения предпринимательской деятельности, а иное означало бы нарушение принципа недопустимости ограничения экономических прав субъектов предпринимательской деятельности нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного судебная коллегия не находит оснований к отмене постановленного по делу решения.

Доводы апелляционных жалоб по существу сводятся к несогласию с выводами суда первой инстанции, что не может послужить основанием к отмене постановленного по делу решения.

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

определила:

решение Тульского областного суда от 15 апреля 2013 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Тульской областной думы и Губернатора Тульской области – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

