ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 49-Г10-77

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г.Москва 24 ноября 2010 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

в составе
председательствующего Ерёменко Т.И.,
судей Калининой Л.А., Анишиной В.И.
при секретаре Алёшиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело на решение Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 сентября 2010 г., которым отказано Колесникову С[redacted] П[redacted] в удовлетворении его заявления о признании недействующей с момента вступления в силу статьи 30.1 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-з «Об административных правонарушениях».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Колесникова С.П. – Варицкого В.Н., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение подлежащим отмене в части, как незаконное и необоснованное, Судебная коллегия

у с т а н о в и л а:

Колесников С[redacted] П[redacted] обратился в Верховный Суд Республики Башкортостан с заявлением, просил признать недействующей с момента вступления в законную силу статью 30.1 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-з «Об административных правонарушениях», изложенную в следующей редакции:

«Статья 30.1 Нарушение законодательства Республики Башкортостан, муниципальных нормативных правовых актов об организации транспортного обслуживания населения

1.Непринятие мер по организации безопасности пассажирских перевозок, предусмотренных законодательством Республики Башкортостан об организации транспортного обслуживания населения, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей: на юридических лиц – от ста тридцати тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей.

2.Осуществление перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок без заключения договора на выполнение указанных перевозок,-

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до ста двадцати тысяч рублей.

3.Нарушение муниципальных нормативных правовых актов об организации транспортного обслуживания населения пассажирским транспортом в границах поселения, городского округа, между поселениями в границах муниципального района,-

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

В обоснование заявления указал, что нормы этой статьи не соответствуют федеральному законодательству, регулирующему правоотношения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом; не соответствуют требованиям правовой определенности, допуская тем самым произвол в правоприменительной практике при привлечении к административной ответственности.

Утверждал, что, являясь индивидуальным предпринимателем, он осуществляет деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, имеет лицензию на осуществление этой деятельности, федеральным законодательством очерчен круг его прав и обязанностей, но оспариваемые им нормы возлагают на него дополнительные обязанности и устанавливают ответственность за их неисполнение.

Государственное Собрание Республики Башкортостан, Президент Республики Башкортостан просили отказать в удовлетворении заявленных требований, полагая, что оспариваемые нормы приняты в соответствии с полномочиями законодательных (представительных) органов власти субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Решением Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 сентября 2010 г. заявление Колесникова С.П. оставлено без удовлетворения.

В кассационной жалобе Колесников С.П. просит данное решение отменить, вынести новое решение, которым удовлетворить его заявление.

Суть доводов сводится к неправильному истолкованию норм материального и процессуального права.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия находит решение суда первой инстанции подлежащим отмене в той части, в которой признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими части 1 и 3 статьи 30.1 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-з «Об административных правонарушениях», как основанные на неправильном истолковании норм материального закона, подлежащего применению по данному делу.

Так, отказывая Колесникову С.П. в удовлетворении заявления, суд исходил из того, что, коль скоро решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) подпунктом 12 пункта 2 статьи 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» отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, законодатель Республики Башкортостан не лишен был возможности установить административную ответственность за непринятие мер по организации безопасности пассажирских перевозок.

Однако суд не учел, что федеральный законодатель, включая нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов общественных отношений в сфере административной ответственности, одновременно предусмотрел пределы нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

По смыслу статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, субъект Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В нашем случае субъектом Российской Федерации установлена административная ответственность за невыполнение мер по организации безопасности транспортных перевозок, то есть по вопросу, урегулированному федеральным законодательством, то есть вопросу урегулированному федеральным законом.

Согласно пункту «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьями 1, 3, 5 Федерального закона от 10 декабря

1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» к мерам, направленным на обеспечение безопасности движения, отнесены, в частности, регулирование деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц в целях предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий; осуществление деятельности по организации дорожного движения; осуществление государственного контроля и надзора за выполнением законодательства Российской Федерации.

Тот факт, что по юридической конструкции оспариваемая часть 1 статьи 30.1 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-з «Об административных правонарушениях» имеет отсылку к законодательству субъекта Российской Федерации, данное обстоятельство подчеркивает не столько правомерность установления административной ответственности, сколько неясность правового регулирования, допускающего административный произвол при привлечении к административной ответственности, имея ввиду необоснованное привлечение перевозчика к административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения дважды - и по законодательству субъекта Российской Федерации, и по законодательству Российской Федерации об административных правонарушениях.

Во всяком случае, требования, предъявляемые к транспортным средствам, выпускаемым на маршрут для осуществления перевозок пассажиров и багажа, перечисленные в статье 9 и части 3 статьи 15.2 Закона Республики Башкортостан «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Башкортостан», на которые ссылается представитель Президента Республики Башкортостан, также сформулированы федеральным законодателем, в частности, в названном Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Правилах дорожного движения Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (с последующими изменениями). При этом административная ответственность на транспорте, в области дорожной безопасности и дорожного движения установлена главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, отнесение подпунктом 12 пункта 2 статьи 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» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской

Федерации решения вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) не дает субъектам Российской Федерации права произвольно устанавливать административную ответственность по данному вопросу.

Аналогично федеральным законодателем решен вопрос осуществления органами местного самоуправления полномочий по организации транспортного обслуживания населения пассажирским транспортом в границах поселения, городского округа, между поселениями в границах муниципального района.

Согласно пунктам 1-3 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования; за неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Из пунктов 5, 7 статьи 14 этого Федерального закона следует, что к вопросам местного значения поселения относятся создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По смыслу пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В такой ситуации отсутствие конкретизации юридического запрета, сформулированного частью 3 статьи 30.1 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-з «Об административных правонарушениях», со всей очевидностью снижает уровень правовых гарантий граждан, предусмотренных федеральным законодательством об административных правонарушениях, допуская возможность необоснованного привлечения к административной ответственности.

Что же касается выводов суда относительно части 2 этой статьи, их Судебная коллегия находит правильными, а решение в этой части не подлежащим отмене.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 сентября 2010 г. в части отказа Колесникову С.П. в удовлетворении заявления о признании недействующими частей 1 и 3 статьи 30.1 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-з «Об административных правонарушениях» отменить, вынести новое решение, которым удовлетворить заявление Колесникова С.П., признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими части 1 и 3 статьи 30.1 Закона Республики Башкортостан от 4 июня 2004 г. № 84-з «Об административных правонарушениях» с момента вступления в законную силу настоящего определения. В остальной части решение суда первой инстанции оставить без изменения, кассационную жалобу Колесникова С.П. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи