

7



**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

48-Г12-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

8 февраля 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е. В., Калининой Л.А.
при секретаре Васильченко А.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Законодательного Собрания Челябинской области на решение Челябинского областного суда от 29 ноября 2011г. о признании недействующими федеральному законодательству статей 9 и 9.1 Закона Челябинской области от 27 мая 2010г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Законодательного Собрания и Губернатора Челябинской области Январёвой Л.В. и Карпенко С.В., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам

у с т а н о в и л а :

Законом Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» предусмотрена административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Челябинской области, муниципальных нормативных правовых актов.

Русин Ю. [] С. [] - индивидуальный предприниматель, осуществляющий деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок пассажиров более 8 человек, на основании лицензии, обратился в Челябинский областной суд с заявлением о признании противоречащими и недействующими с момента вступления решения в законную силу статей 9 и 9.1 названного Закона Челябинской области, изложенных в следующей редакции:

«Статья 9. Осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа по муниципальному маршруту без наличия договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальному маршруту, предусмотренного муниципальным нормативным правовым актом (в ред. Закона Челябинской области от 26.05.2011 № 134-ЗО)

1. Осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа по муниципальному маршруту без наличия договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальному маршруту, предусмотренного муниципальным нормативным правовым актом, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до одного миллиона рублей.

2. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от четырех тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от сорока тысяч до одного миллиона рублей.

Статья 9-1. Осуществление водителем транспортного средства регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальному маршруту без маршрутной карты, предусмотренной муниципальным нормативным правовым актом

(введена Законом Челябинской области от 26.05.2011 № 134-ЗО)

Осуществление водителем транспортного средства регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальному маршруту без маршрутной карты, предусмотренной муниципальным нормативным правовым актом, -

влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей».

Считал, что оспариваемое им правовое регулирование снижает уровень гарантий индивидуальных предпринимателей в области законодательства об административных правонарушениях, полагая, что административная ответственность этими нормами введена законодателем Челябинской области с превышением компетенции, предусмотренной статьями 1.3 и 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, тем самым допуская назначение мер административного наказания с нарушением принципов законодательства об административных правонарушениях, установленных статьёй 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Представители Законодательного Собрания и Губернатора Челябинской области возражали против удовлетворения заявления.

Прокурор, участвующий в деле, заявление Русина Ю.С. поддержал.

Решением Челябинского областного суда заявление Русина Ю.С. удовлетворено в полном объёме.

В кассационной жалобе Законодательного Собрания Челябинской области поставлен вопрос об отмене данного решения суда первой инстанции, как вынесенного с нарушением материального и процессуального права.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований для отмены решения.

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 1005 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», Правилами дорожного движения, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. №1090, Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утверждённым приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 2 (в редакции приказа Минтранса России от 18 июля 2000 г. № 75.), Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112, приказом Минтранса России от 18 сентября 2008 г. №152 «Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов», Положением об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей, утверждённым приказом Минтранса России от 20 августа 2004 г.

Так, из положений статей 1, 2, 3, 6, 19, 36.1 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» весьма ясно и определённо усматривается, что отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы, а также при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, регулируются данным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а не актами субъекта Российской Федерации. Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, а также правила перевозок грузов автомобильным транспортом утверждаются Правительством Российской Федерации. В качестве документа, служащего для учёта и контроля работы транспортного средства, водителя, данным Уставом

признаётся путевой лист. Обязательные реквизиты и порядок заполнения путевых листов утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Осуществление перевозок пассажиров и багажа без оформления путевого листа на соответствующее транспортное средство запрещено. Перевозки с посадкой и высадкой пассажиров осуществляются только в остановочных пунктах по маршруту регулярных перевозок в соответствии с расписаниями, установленными для каждого остановочного пункта. Остановки транспортных средств для посадки и высадки пассажиров обязательны в каждом остановочном пункте по маршруту регулярных перевозок, за исключением тех случаев, когда согласно расписанию посадка и высадка пассажиров в остановочном пункте осуществляются по требованию пассажиров. Перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещённом правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок осуществляются в соответствии с расписаниями, установленными для следования из начального и конечного остановочных пунктов по маршруту регулярных перевозок. В каждом остановочном пункте по маршруту регулярных перевозок должны быть размещены информация о виде регулярных перевозок пассажиров и багажа, расписании, времени начала и окончания движения транспортных средств по соответствующему маршруту, наименовании конечного остановочного пункта маршрута, информация о наименовании, об адресе и о номерах контактных телефонов органа, осуществляющего контроль за регулярными перевозками пассажиров и багажа. Состав информации, включаемой в расписание, определяется правилами перевозок пассажиров. Нарушение правил перевозок пассажиров и багажа легковым такси и перевозок пассажиров и багажа по заказу влечёт административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», наделяя органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления полномочиями по осуществлению мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или муниципального значения при осуществлении дорожной деятельности, в том числе по принятию решения о временном ограничении или прекращении движения транспортных средств на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения в целях обеспечения безопасности дорожного движения, осуществлению мероприятий по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма, участию в организации подготовки водителей транспортных средств, информированию граждан о правилах и требованиях в области обеспечения безопасности дорожного движения, в то

же время относит государственные полномочия по регулированию основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, единой системы 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, предъявляемые к ремонту и содержанию дорог (статьи 11-14), к транспортным средствам, их составным частям, предметам дополнительного оборудования, их эксплуатации (статьи 15-19), к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при осуществлении ими деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств (статьи 20, 23), права и обязанности участников дорожного движения, в том числе условия получения права на управление транспортными средствами, требования по подготовке водителей транспортных средств (статьи 24 -28).

На основании предписаний указанных статей транспортные средства, прошедшие техническое обслуживание и ремонт, должны отвечать требованиям, регламентирующим техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения, что подтверждается соответствующим документом, выдаваемым исполнителем названных работ и услуг. Запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, при несоблюдении их владельцами установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности, лицами, находящимися в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

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

Названным приказом Минтранса России на перевозчика возлагается обязанность комплексного обследования и согласования маршрута и графика регулярных перевозок, составления и утверждения на каждый маршрут

регулярных перевозок паспорта и схемы маршрута с указанием опасных участков; разработки графика (расписания) движения на основе определения нормативных значений скоростей движения автобусов на маршруте и отдельных его участках между остановочными пунктами с учётом соблюдения режимов труда и отдыха водителей, а также обязанность каждого водителя, выполняющего регулярные перевозки, иметь график движения на маршруте с указанием времени и мест остановок в пути на отдых, обед и ночлег, схему маршрута. Запрещается отклоняться от заранее согласованных (утверждённых) маршрутов движения автобусов, производить остановки в местах, не предусмотренных графиком движения, превышать установленные скоростные режимы движения.

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, включая легковое такси (постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112), устанавливающих порядок организации различных видов перевозок пассажиров, в том числе требования к перевозчикам и владельцам объектов транспортной инфраструктуры, условия таких перевозок.

В соответствии со статьями 2, 3, 4, 8, 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозкам 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), – это лицензируемый вид деятельности.

Соблюдение лицензиатом установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области автомобильного транспорта требований по организации и осуществлению перевозок пассажиров является лицензионным условием и требованием.

Исполнение приведённых предписаний федерального законодателя – безусловная обязанность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров.

Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований влечёт наступление административной ответственности по статье 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кроме того, федеральным законодателем предусмотрена административная ответственность за: нарушение правил дорожной безопасности, в частности за управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не

прошедшим государственного технического осмотра; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения; управление транспортным средством при наличии неисправностей, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена; управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством; нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств; невыполнение водителем законного требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения; несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств (гл. 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Нарушение руководителем организации или иным должностным лицом, ответственным за организацию системы транспортного обслуживания населения и эксплуатацию транспортных средств, требований законодательства, предусматривающих включение в систему транспортного обслуживания населения транспортных средств, доступных для инвалидов, влечёт административную ответственность по статье 11.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В то же время объект и объективная сторона юридических составов, предусмотренных статьями 9. И 9.1 Закона Челябинской области от 25 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» указывают на то, что законодателем Челябинской области установлена административная ответственность за несоблюдение правил, требований, обязанностей, стандартов в области организации транспортных пассажирских перевозок и транспортного обслуживания, организации дорожной безопасности, в том числе в пределах территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, регламентированных вышеприведённым федеральным законодательством.

Однако в силу статей 1.3, 1.3.1 КоАП РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность законом субъекта Российской Федерации лишь по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не урегулированным федеральным законом.

При таком положении, удовлетворяя заявление Русина Ю.С. суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что поскольку вопросы организации пассажирских перевозок на территории муниципальных образований, 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 порождает коллизии и несогласованность региональных и федеральных норм и тем самым снижает уровень правовых гарантий лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Действительно, федеральный законодатель, включив законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в систему правовых регуляторов по защите личности, охране прав и свобод человека и гражданина, охране здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защите общественной нравственности, охране окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защите законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждения административных правонарушений (статьи 1.1, 1.2, 1.8 КоАП РФ), одновременно установил правовые гарантии лиц, привлекаемых к административной ответственности, сформулированные в принципах законодательства об административных правонарушениях и правилах назначения административного наказания.

Из системного анализа статей 1.3, 1.3.1, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 4.1- 4.7 КоАП РФ следует, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на законном основании и в порядке, установленном законом; никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение; применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом, что бесспорно предполагает установление административной ответственности с соблюдением принципа разграничения предмета ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Что же касается наличия в Челябинской области нормативных правовых актов муниципального уровня, которыми утверждены Правила организации транспортного обслуживания населения автомобильным пассажирским транспортом на пригородных и межмуниципальных маршрутах регулярного сообщения в Челябинской области, на регулярных муниципальных маршрутах Челябинской области, это также не свидетельствует о правомерности установления оспариваемой заявителями статьи, поскольку

эти правовые акты являются не чем иным, как воспроизведением и компиляцией приведённого выше федерального законодательства, имеют организационный, но не правоустанавливающий характер и, следовательно, их положения не могут рассматриваться правовой основой для установления административной ответственности. Кроме того, судом установлено, что на территории Челябинской области не всеми муниципальными образованиями приняты нормативные правовые акты, предусмотренные объективной стороной оспариваемых заявителем составов, поэтому привлечение к административной ответственности на основании оспариваемых норм, суд обоснованно расценил как нарушение принципов равенства всех перед законом и действия закона об административном правонарушении в пространстве.

Ссылки в кассационной жалобе на положения пункта 7 части 1 статьи 14, пункта 6 части 1 статьи 15 и пункта 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не влияют на правовую судьбу обжалуемого судебного решения, поскольку, по смыслу приведённых федеральных норм, вопросы организации транспортных перевозок и транспортного обслуживания населения, организации дорожной безопасности, в том числе в пределах территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования, осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации, а не законодательством субъекта Российской Федерации.

Не влияет на отмену решения и изменение редакции статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Как следует из текста указанной статьи, в действующей редакции федеральный законодатель относит к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения при осуществлении дорожной деятельности, и речь ведётся об ином предмете регулирования. Во всяком случае, согласно статье 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дорожная деятельность - это деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, а не по организации маршрутов регулярного сообщения, к чему фактически сводятся доводы кассационной жалобы.

Таким образом, выводы суда о несоответствии федеральному законодательству оспариваемых заявителем статей 9 и 9.1 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» основаны на правильном толковании материального права и у суда нет оснований для отмены решения в кассационном порядке.

С учётом изложенного, руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Челябинского областного суда от 29 ноября 2011 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Законодательного Собрания Челябинской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи