



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ16-907

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

17 ноября 2016 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Стратиенко В.А.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ассоциации морских агентов Санкт-Петербурга о признании недействующими подпункта 8 пункта 19, подпункта 8 пункта 23 Типовой схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в морских и речных (озерных) пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 декабря 2009 г. № 247, и частично недействующими схемы 1 приложения № 1 и схемы 4 приложения № 2 к Типовой схеме

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 декабря 2009 г. № 247 утверждена Типовая схема организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в морских и речных (озерных) пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (далее – Типовая схема). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 12 февраля 2010 г., № 16401, и опубликован 24 февраля 2010 г. в «Российской газете».

Подпунктом 8 пункта 19 и подпунктом 8 пункта 23 Типовой схемы в последовательность осуществления государственными контрольными органами

основных контрольных действий при государственном контроле лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, прибывающих на территорию Российской Федерации и убывающих с территории Российской Федерации, включены действия по доставке судовладельцем (уполномоченным им лицом) на судно должностных лиц заинтересованных государственных контрольных органов, принявших решение проводить государственный контроль на борту судна.

Указанные действия предусмотрены соответственно схемой 1 приложения № 1 и схемой 4 приложения № 2 к Типовой схеме.

Ассоциация морских агентов Санкт-Петербурга (далее – Ассоциация), имеющая статус саморегулируемой организации, членами которой являются как морские агенты, так и судовладельцы, в соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведенных положений Типовой схемы и приложений в той мере, в какой они допускают возложение обязанности на судовладельца (уполномоченного им лицом) доставлять на судно должностных лиц заинтересованных государственных контрольных органов, принявших решение проводить государственный контроль на борту судна. По мнению административного истца, оспариваемые нормы противоречат статьям 44 и 45 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (далее – Закон от 1 апреля 1993 г. № 4730-1), нарушают установленное Конституцией Российской Федерации право собственности членов Ассоциации, возлагают на них не предусмотренную законом обязанность. Для исполнения обязанности, предусмотренной оспариваемыми предписаниями, судовладельцу (морскому агенту) необходимо приобрести транспортное средство соответствующей категории, предназначенное для перевозки пассажиров, укомплектовать его запасными частями и горюче-смазочными материалами, нанять квалифицированного водителя, организовывать проведение обязательных медицинских осмотров, совершить иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации для лиц, осуществляющих деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, либо заключить с третьим лицом договор фрахтования транспортного средства для перевозки пассажиров, предусмотренный Уставом автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, в пользу государственных контрольных органов, организовать получение и оплатить пропуск для въезда этого транспортного средства на территорию пункта пропуска через государственную границу, предусмотренные статьёй 23 Закона от 1 апреля 1993 г. № 4730-1.

В судебном заседании представитель Ассоциации Литовченко В.А. поддержал административные требования.

Министерство транспорта Российской Федерации (далее – Минтранс России) в своих возражениях указало на то, что Типовая схема утверждена

компетентным органом, оспариваемые положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права собственности членов Ассоциации не нарушают.

В судебном заседании представители Минтранса России Коновалов Д.В. и Глазкова И.И. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве указало, что оспариваемый нормативный правовой акт принят компетентным органом, прошел государственную регистрацию в Минюсте России, опубликован в установленном порядке, но в оспариваемой части не соответствует законодательству Российской Федерации.

В судебное заседание представитель Минюста России Башилова В.Е. не явилась, о времени и месте рассмотрения дела извещена надлежащим образом, в судебном заседании, состоявшемся 10 ноября 2016 г., просила рассмотреть дело в ее отсутствие, поддержала требования административного истца.

Выслушав объяснения сторон, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что требования подлежат удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации считает административный иск подлежащим удовлетворению.

В соответствии с частью пятой статьи 11 Закона от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 пропуск лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации (далее – Государственная граница) включает осуществление пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля, которые в соответствии с договорами Российской Федерации с сопредельными государствами могут осуществляться совместно.

Содержание, средства и методы контроля, порядок его осуществления устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть шестая статьи 11 Закона от 1 апреля 1993 г. № 4730-1).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. № 872 утверждены Правила осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации (далее – Правила), пунктом 2 этого постановления Минтрансу России поручено разработать и утвердить типовые схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Во исполнение указанных предписаний Минтрансом России разработан и утвержден приказ от 22 декабря 2009 г. № 247, который согласован с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Федеральной таможенной

службой и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, зарегистрирован в Минюсте России и опубликован в установленном порядке.

Пунктом 10 Правил установлено, что в морских и речных (озерных) пунктах пропуска последовательно осуществляются следующие виды контроля: санитарно-карантинный (при необходимости и только в отношении лиц); пограничный; транспортный (при необходимости и только в отношении грузовых автотранспортных средств или автобусов, перемещаемых паромами); санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный (при необходимости и только в специализированных пунктах пропуска); таможенный контроль и контроль за исполнением владельцами транспортных средств установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности.

Контроль при пропуске через Государственную границу осуществляется подразделениями органов пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного контроля (далее – государственные контрольные органы) в пределах установленных законодательством Российской Федерации полномочий и должен обеспечивать: минимизацию времени его проведения; исключение дублирующих функций и действий; сокращение количества взаимодействий должностных лиц государственных контрольных органов с контролируемыми лицами, транспортными средствами, грузами, товарами и животными (пункт 2 Правил).

В силу пункта 14 Правил типовыми схемами, которые разрабатываются для пунктов пропуска по видам международного сообщения и утверждаются Минтрансом России, определяется последовательность осуществления государственными контрольными органами основных контрольных действий в пунктах пропуска организации пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Согласно абзацу третьему пункта 7 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, при осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции

Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Установленная оспариваемыми положениями Типовой схемы обязанность судовладельца либо уполномоченного им лица по осуществлению доставки на судно должностных лиц заинтересованных государственных контрольных органов, принявших решение проводить государственный контроль на борту судна, законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Следовательно, Минтранс России не имел полномочий и правовых оснований на включение оспариваемых обязательных предписаний в последовательность осуществления государственными контрольными органами основных контрольных действий при осуществлении государственного контроля лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, прибывающих на территорию Российской Федерации и убывающих с территории Российской Федерации, определенную Типовой схемой.

Такое правовое регулирование не соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 18 июля 2008 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова», согласно которой контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П, присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления. Федеральный законодатель, обладая достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретного порядка финансового обеспечения, вместе с тем связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), вводимые же ограничения прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, должны быть соразмерными конституционно значимым целям и, во всяком случае, не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе.

По смыслу Конституции Российской Федерации, в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, государственный бюджет, будучи неотъемлемым элементом государственной власти и одновременно выражением финансово-экономического содержания

государственного суверенитета, является основным инструментом финансового обеспечения деятельности государства. Он представляет собой образуемый из налоговых и неналоговых доходов публичный фонд финансовых средств, предназначенный гарантировать финансовую самостоятельность и независимость государственной власти, а также саму возможность осуществления ею полномочий и публичных функций, возложенных на нее Конституцией Российской Федерации и законами. Расходы государственной власти на осуществление ее конституционных функций покрываются в первую очередь за счет такой необходимой составной части бюджета, как налоги и сборы, которые, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, являются условием существования государства и представляют собой форму отчуждения собственности в целях обеспечения расходов публичной власти, а также за счет внебюджетных средств, имеющих публично-целевое назначение, к каковым относится плата за оказание публичных услуг физическим или юридическим лицам. Конституционные принципы финансового обеспечения государственной власти распространяются и на государственный контроль, который – как одна из функций государственной власти, имеющих императивный характер, – осуществляется в целях обеспечения конституционно значимых ценностей и должен финансироваться за счет публичных средств через государственно-бюджетный механизм.

Пропуск транспортных средств через Государственную границу осуществляется государством в лице компетентных государственных органов и не может быть обеспечен обязательным предоставлением услуг частными лицами.

В том случае, если частные лица оказывают в пунктах пропуска через Государственную границу какие-либо услуги сопутствующего характера, эти услуги могут предоставляться только по воле лиц, которыми они оказываются, в их интересе (пункт 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

С учетом изложенного суд приходит к выводу о том, что требования подпункта 8 пункта 19, подпункта 8 пункта 23 Типовой схемы, а также схемы 1 приложения № 1 и схемы 4 приложения № 2 к Типовой схеме об обязательной доставке судовладельцами представителей государственных контрольных органов на судно и обратно противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, в связи с чем в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подлежат признанию недействующими в указанной части со дня вступления решения в законную силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление Ассоциации морских агентов Санкт-Петербурга удовлетворить.

Признать недействующими со дня вступления решения в законную силу подпункт 8 пункта 19 и подпункт 8 пункта 23 Типовой схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в морских и речных (озерных) пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 декабря 2009 г. № 247, схему 1 приложения № 1 и схему 4 приложения № 2 к Типовой схеме в той мере, в какой они возлагают обязанность на судовладельца (уполномоченного им лицом) доставлять на судно должностных лиц заинтересованных государственных контрольных органов, принявших решение проводить государственный контроль на борту судна.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова