

Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Вологодской области о проверке конституционности отдельных положений статей 40, 98, 99 и 102 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"

Определение · № 17-О · от 02.02.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного
Собрания Вологодской области о проверке конституционности
отдельных положений статей 40, 98, 99 и 102 Федерального закона
"Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"

город Москва 2 февраля 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей
Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,
М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина,
Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,
заслушав в пленарном заседании заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании
статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"
предварительное изучение запроса Законодательного Собрания Вологодской области,
у с т а н о в и л:

1. В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Законодательное Собрание
Вологодской области оспаривает конституционность положений части второй статьи 40, части
первой статьи 98, части второй статьи 99 и части первой статьи 102 Федерального закона от 10
января 2003 года "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации".

1.1. Согласно части второй статьи 40 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации
при отказе грузоотправителя от погрузки грузов в прибывшие в соответствии с его заявкой на
железнодорожную станцию порожние вагоны, контейнеры по причинам, зависящим от
грузоотправителя, и невозможности использовать такие вагоны, контейнеры на данной
железнодорожной станции другими грузоотправителями в течение суток, предусматривавшихся для
такой погрузки, перевозчик помимо платы за пользование этими вагонами взимает с такого
грузоотправителя плату за фактический пробег вагонов, вызванный доставкой вагонов, контейнеров
на железнодорожную станцию отправления, но не более чем за пробег в 100 километров в
отношении универсальных вагонов и не более чем за пробег в 300 километров в отношении
специализированных вагонов.

Как указывает заявитель, отказ грузоотправителя от предусмотренных заявкой вагонов,
контейнеров в силу статьи 94 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации является
основанием для возникновения ответственности грузоотправителя в виде соответствующего
штрафа, такую же ответственность за невыполнение принятой заявки несет и перевозчик; однако
грузоотправитель не только уплачивает штраф, но и возмещает перевозчику расходы за
фактический пробег вагонов (который в большинстве случаев не превышает установленные данной
статьей пределы), т. е. убытки в виде реального ущерба, при том что для случаев невыполнения
перевозчиком принятой заявки возмещение им грузоотправителю расходов, связанных с
предъявлением груза, Уставом железнодорожного транспорта Российской Федерации не
предусмотрено.

Тем самым, по мнению заявителя, утверждается принцип "ограниченной ответственности

перевозчика" за невыполнение принятой заявки, поскольку право грузоотправителя на возмещение убытков, связанных с невыполнением перевозчиком принятой заявки, ограничено фиксированным пределом ответственности перевозчика (безотносительно к размеру нанесенного им грузоотправителю ущерба), право же перевозчика на возмещение убытков, связанных с невыполнением грузоотправителем принятой заявки, напротив, не ограничено: перевозчик вправе взыскать как фиксированный штраф, так и убытки в виде реального ущерба.

1.2. Согласно части первой статьи 98 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации за искажение в транспортной железнодорожной накладной наименований грузов, особых отметок, сведений о грузах, об их свойствах, в результате чего снижается стоимость перевозок грузов или возможно возникновение обстоятельств, влияющих на безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также за отправление запрещенных для перевозок железнодорожным транспортом грузов грузоотправители уплачивают перевозчику штраф в размере пятикратной платы за перевозку таких грузов на все расстояние их перевозки независимо от возмещения вызванных данным обстоятельством убытков перевозчика.

Заявитель утверждает, что ограничение ответственности за нарушение условий доставки грузов также носит односторонний характер, поскольку ответственность перевозчика в соответствии со статьями 96 и 97 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации в таких случаях ограничена взысканием с него только реального ущерба, причиненного грузоотправителю, ответственность которого одним реальным ущербом не ограничивается, - перевозчик имеет право взыскивать с него убытки в полном размере, т. е. санкция, предусмотренная в части первой статьи 98 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации, является штрафной неустойкой.

1.3. Согласно части первой статьи 102 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации за превышение грузоподъемности вагона (контейнера) грузоотправители уплачивают перевозчику штраф в размере пятикратной платы за перевозку фактической массы данного груза.

Как указывает заявитель, в силу положений статей 98 и 102 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации наложение штрафа влечет сам по себе факт искажения грузоотправителем в транспортной железнодорожной накладной наименований грузов, особых отметок, сведений о грузах, их свойствах, а также превышения грузоподъемности вагона (контейнера), причем не имеет значения, возникли ли для перевозчика в связи с этим какие-либо негативные последствия, тогда как перевозчик несет ответственность только за реально причиненный грузам ущерб или имевшую место просрочку доставки грузов.

1.4. Согласно части второй статьи 99 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации за задержку вагонов, контейнеров, принадлежащих перевозчикам, под погрузкой, выгрузкой грузов в местах общего и необщего пользования, включая железнодорожные пути необщего пользования, более чем на двадцать четыре часа по истечении технологических сроков оборота вагонов, контейнеров, установленных договорами на подачу и уборку вагонов или договорами на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования, либо по истечении тридцати шести часов с момента подачи вагонов, контейнеров под погрузку, выгрузку грузов локомотивами перевозчика грузоотправители, грузополучатели, владельцы железнодорожных путей необщего пользования уплачивают перевозчику в десятикратном размере штрафы, установленные статьями 100 и 101 Устава, без внесения при этом платы за пользование вагонами, контейнерами.

По мнению заявителя, десятикратные штрафы за задержку вагонов, контейнеров под погрузкой, выгрузкой многократно превышают плату за пользование вагонами и денежные суммы, получаемые перевозчиком, и несоразмерны стоимости оказываемых услуг, при том что за задержку самим перевозчиком принадлежащих ему вагонов, контейнеров после погрузки, выгрузки грузов в местах необщего пользования Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации не предусматривает ни ответственность перевозчика в виде десятикратного размера штрафа, ни его обязанность по внесению платы владельцу путей необщего пользования за их использование для

стоянки локомотивов перевозчика.

1.5. Законодательное Собрание Вологодской области утверждает, что положения части второй статьи 40, части первой статьи 98, части второй статьи 99 и части первой статьи 102 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации, во взаимосвязи с положениями его статей 94, 96 и 97 закрепляющие принцип "ограниченной ответственности перевозчика", необоснованно предоставляют преимущество перевозчику как одной из сторон в договоре перевозки железнодорожным транспортом, нанося при этом ущерб другой стороне.

По мнению заявителя, это приводит к нарушению принципа юридического равенства хозяйствующих субъектов и противоречит статьям 8 (часть 1) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации; способствует монополизации и недобросовестной конкуренции со стороны ОАО "Российские железные дороги", являющегося монополистом в сфере железнодорожных перевозок, поскольку предоставляет перевозчику односторонние рыночные и конкурентные преимущества, что противоречит статье 34 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации; вводит дискриминационные и несправедливые различия в размерах и условиях ответственности грузоотправителей, грузополучателей и владельцев путей необщего пользования, с одной стороны, и перевозчика - с другой стороны, что не может быть обосновано ни целями защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны, безопасности государства, ни спецификой предпринимательской деятельности в сфере железнодорожных перевозок, т. е. противоречит статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации все равны перед законом и судом. Данный конституционный принцип носит универсальный характер и оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, в том числе на отношения с участием лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (абзац третий пункта 1 статьи 2 ГК Российской Федерации).

Раскрывая содержание конституционного принципа равенства применительно к отношениям с участием лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что, поскольку субъекты предпринимательской деятельности равны перед законом, государство не вправе вводить неоправданные льготы или преференции либо неравный правовой режим функционирования в одинаковых отношениях и ситуациях. Как указано в Определении от 6 декабря 2001 года N 255-О по жалобе граждан В.Н.Ежова и Ю.А.Варзугиной на нарушение их конституционных прав статьей 80 Федерального закона "Об акционерных обществах", положение статьи 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации "все равны перед законом и судом" означает, что при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении; если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе установить для них различный правовой статус.

Конституционный принцип равенства рассматривается Конституционным Судом Российской Федерации как конституционный критерий оценки законодательного регулирования любых прав и свобод, причем применимость данного принципа ко всем основным правам и свободам не исключает возможность его различного проявления: в отношении личных прав он означает преимущественно формальное равенство, в отношении же экономических и социальных прав формальное равенство может обернуться материальным неравенством. Так, исходя из конституционной свободы договора законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и должен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне, с тем чтобы не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере банковской деятельности и реально гарантировать в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 февраля 1999 года N 4-П по делу о проверке конституционности положения части

второй статьи 29 Федерального закона "О банках и банковской деятельности").

Аналогичный подход к интерпретации принципа равенства использует Европейский Суд по правам человека в своих решениях, основанных на статье 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предоставляющей защиту от дискриминации в связи с пользованием правами и свободами, гарантированными Конвенцией: различие в обращении не влечет автоматически нарушение этой статьи, - нужно установить, что лица, находящиеся в аналогичных или сопоставимых ситуациях с другими лицами, пользуются преимущественным обращением и что эта дискриминация не имеет никакого объективного или разумного обоснования; впрочем, Договаривающиеся Государства пользуются определенной свободой усмотрения в определении того, оправдывают ли и в какой мере различия в ситуациях в других аналогичных отношениях различия в юридическом обращении (постановление от 23 октября 1997 года по делу "National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. United Kingdom"). Вместе с тем, исходя из запрета дискриминации, государство обязано различно обращаться с лицами, находящимися в заметно различных ситуациях: право пользоваться правами, гарантированными Конвенцией, без дискриминации нарушается, когда Договаривающиеся Государства подвергают без объективного и разумного обоснования различному обращению лиц, находящихся в аналогичных ситуациях, и когда также без объективного и разумного обоснования они не применяют различное обращение к лицам, находящимся в заметно различных ситуациях (постановление от 6 апреля 2000 года по делу "Флимменос (Thlimmenos) против Греции").

3. Определяя общие условия гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, в том числе виды и основания такой ответственности, глава 25 (статьи 393-406) ГК Российской Федерации в качестве одного из принципов гражданско-правовой ответственности называет возможность установления законом ограничения на полное возмещение убытков (ограниченная ответственность) по отдельным видам обязательств и по обязательствам, связанным с определенным родом деятельности. В частности, это относится к обязательствам по перевозке грузов, поскольку они связаны с деятельностью в области использования транспортных средств, предполагающей повышенные предпринимательские риски осуществляющих ее лиц.

Согласно статье 793 ГК Российской Федерации в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по перевозке стороны несут ответственность, установленную данным Кодексом, транспортными уставами и кодексами, а также соглашением сторон (пункт 1), причем соглашения транспортных организаций с пассажирами и грузовладельцами об ограничении или устранении установленной законом ответственности перевозчика недействительны, за исключением случаев, когда возможность таких соглашений при перевозках груза предусмотрена транспортными уставами и кодексами (пункт 2).

Таким образом, ответственность за нарушение обязательств по перевозке имеет значительную специфику: она характеризуется ограничением права на полное возмещение убытков по сравнению с общим правилом (законом могут вводиться ограничения, в силу которых исключается возможность взыскания той части убытков, которая называется упущенной выгодой, и даже части реального ущерба, - пункт 2 статьи 15 ГК Российской Федерации), запретом на уменьшение или устранение ответственности перевозчика, определенной законом, и возможностью определения ее размера и пределов по соглашению сторон в случаях, когда такие соглашения допускаются транспортными уставами и кодексами.

Дифференциация в имущественной ответственности перевозчиков и грузоотправителей (грузополучателей) в процессе железнодорожных перевозок представляет собой пример оправданных различий в отношении лиц, находящихся в существенно различных ситуациях (обстоятельствах). Вводя такие различия, законодатель исходит из того, что использование транспортных средств, представляющих собой источник повышенной опасности, сопряжено с

повышенным предпринимательским риском перевозчика, включая риск повреждения или уничтожения как перевозимого груза, так и транспортного средства. При этом он должен учитывать фактические обстоятельства, такие как пространственная рассредоточенность основных средств железнодорожного транспорта и зависимость исполнения транспортных обязательств от погодных условий, а также юридические обстоятельства: перевозка грузов железнодорожным транспортом как транспортом общего пользования осуществляется на основании договора перевозки, который в силу статьи 789 ГК Российской Федерации является публичным договором, что означает массовый характер перевозок, стандартность условий договоров перевозки, их однотипность для всех потребителей транспортных услуг; кроме того, по общему правилу, закрепленному в статье 1079 ГК Российской Федерации, перевозчики как владельцы транспортных средств, являющихся источником повышенной опасности, несут ответственность по обязательствам, вытекающим из причинения вреда, при отсутствии вины. Что касается предпринимательских рисков лиц, пользующихся услугами железнодорожных перевозчиков, то они ограничиваются стоимостью перевозимого имущества, которая, как правило, взыскивается с перевозчика, и убытками, понесенными в результате неисполнения своих договорных обязательств перед третьими лицами, что в любом случае не может представлять угрозу их деятельности в целом.

Таким образом, определенное правовое неравенство перевозчика и грузоотправителя (грузополучателя), закрепленное в Уставе железнодорожного транспорта Российской Федерации, оправданно и имеет целью исправить их фактическое неравенство.

Принцип ограниченной ответственности перевозчика получил закрепление не только в Гражданском кодексе Российской Федерации и Уставе железнодорожного транспорта Российской Федерации, но и в ряде международных договоров Российской Федерации, являющихся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, - Международной конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте 1924 года и Соглашении о международном железнодорожном грузовом сообщении от 1 ноября 1951 года.

По мнению Европейского Суда по правам человека, та "разумная цель" (разумное основание), преследуя которую законодатель вводит "различия в обращении", обычно представляет собой доводы, отражающие так называемый общественный интерес (постановление от 29 апреля 1999 года по делу "Шасаню (Chassagnou) и другие против Франции"). Примером может служить часть первая статьи 98 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации, устанавливающая ответственность за искажение в транспортной железнодорожной накладной сведений, в результате которого возможно возникновение обстоятельств, влияющих на безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта. Соблюдение технологии перевозок грузов, в том числе необходимость правильного заполнения грузоотправителем транспортной железнодорожной накладной, включая проставление правильного наименования груза, сведений о его свойствах, особых отметок, в зависимости от которых перевозчик выбирает режим перевозки, обеспечивающий максимально безопасные условия эксплуатации железнодорожного транспорта, является элементом обеспечения указанного "общественного интереса".

Такое правовое средство, как неустойка штрафного характера, в данном случае направлено в том числе на профилактику совершения грузоотправителем действий, нарушающих условия перевозки и сопряженных с возникновением аварийных ситуаций, при которых под угрозу ставится жизнь и здоровье граждан, имущество физических и юридических лиц, и соразмерно цели обеспечения безопасности эксплуатации железнодорожного транспорта.

Закрепление законодателем в статье 98 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации принципа полного возмещения причиненных грузоотправителем перевозчику убытков, возникающих при неисполнении или ненадлежащем исполнении грузоотправителем своих обязанностей по договору перевозки, позволяет соблюсти паритетность в отношениях между сторонами договора перевозки, что вытекает из конституционного принципа равенства (статья 19,

часть 1, Конституции Российской Федерации).

4. По мнению заявителя, десятикратные размеры штрафов, уплачиваемых перевозчику в соответствии с частью второй статьи 99 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации, несоразмерны стоимости оказываемых услуг.

Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 11 марта 1998 года N 8-П по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, от 12 мая 1998 года N 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 6 и 7 Закона Российской Федерации "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением", от 27 апреля 2001 года N 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации, устанавливая размер штрафов, законодатель, обладающий широкой дискрецией, тем не менее должен учитывать положения статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, по смыслу которой введение ответственности за правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, исходя из общих принципов права, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепляемым целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

Развивая изложенную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 июля 2001 года N 13-П по делу о проверке конституционности положений статей 7, 77 и 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве" пришел к выводу о том, что в противном случае несоизмеримо большой штраф может превратиться из меры воздействия в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что в силу статей 34 (часть 1), 35 (части 1-3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации недопустимо.

Аналогичный подход нашел отражение в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 октября 2005 года N 30 "О некоторых вопросах практики применения Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", в пункте 36 которого разъясняется, что арбитражный суд, установив при рассмотрении конкретного спора явную несоразмерность подлежащего уплате штрафа последствиям нарушения обязательства, вправе уменьшить его размер в соответствии с частью первой статьи 333 ГК Российской Федерации, согласно которой, если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствию нарушения обязательства, суд вправе уменьшить неустойку. В постановлении также указано, что в силу статьи 8 Федерального закона "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" и статей 4 и 6 Федерального закона "О естественных монополиях" ОАО "Российские железные дороги" относится к субъектам естественных монополий на транспорте, а потому размер платы за пользование вагонами, контейнерами, принадлежащими перевозчику - ОАО "Российские железные дороги", устанавливается Федеральной службой по тарифам (пункт 34).

5. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основанием к рассмотрению дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемой нормы; если же такая неопределенность отсутствует или является мнимой, соответствующее обращение не может быть признано допустимым по смыслу названного Федерального конституционного закона.

Поскольку неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации части второй статьи 40, части первой статьи 98, части второй статьи 99 и части первой статьи 102 Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации отсутствует, запрос Законодательного Собрания Вологодской области не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Вологодской области, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

№ 17-О