

По делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" в связи с жалобой граждан В.А.Береснева, В.А.Дудко и других

Постановление · № 16-П · от 13.07.2010 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7

Закона Краснодарского края "Об организации транспортного

обслуживания населения таксомоторами индивидуального

пользования в Краснодарском крае" в связи с жалобой граждан

В.А.Береснева, В.А.Дудко и других

город Санкт-Петербург 13 июля 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина,

С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,

Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохлаковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина С.Л.Кривицкого, представителя Законодательного Собрания Краснодарского края - кандидата юридических наук А.Е.Горбаня, представителя главы администрации (губернатора) Краснодарского края - кандидата юридических наук П.В.Каленского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статей 6 и 7

Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан В.А.Береснева, В.А.Дудко, С.Л.Кривицкого,

Н.Е.Кухтицкого, А.Л.Ниниева, Р.Н.Свечникова и С.А.Шилкина. Основанием к рассмотрению дела

явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, объяснения представителей сторон,

выступление приглашенного в заседание представителя от Министерства юстиции Российской

Федерации - В.В.Карпова, исследовав представленные документы и иные материалы,

Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Заявители по настоящему делу - граждане В.А.Береснев, В.А.Дудко, С.Л.Кривицкий, Н.Е.Кухтицкий, А.Л.Ниниев, Р.Н.Свечников и С.А.Шилкин оспаривают конституционность положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края от 27 марта 2007 года N 1217-КЗ "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае", которыми устанавливаются требования, предъявляемые к перевозчикам - индивидуальным предпринимателям, осуществляющим таксомоторные перевозки, и водителям таксомоторов индивидуального пользования.

1.1. Постановлениями административной комиссии муниципального образования город-курорт Геленджик указанные граждане были привлечены к административной ответственности в виде административного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 6.4 Закона Краснодарского края от 23 июля 2003 года N 608-КЗ "Об административных правонарушениях" (оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа таксомоторами индивидуального пользования (легковыми такси) без предусмотренных законодательством Краснодарского края документов).

Геленджикский городской суд Краснодарского края решениями от 25 сентября 2008 года, от 10 декабря 2008 года и от 17 июля 2009 года, исходя из того, что постановления административной комиссии не содержали необходимых сведений (в том числе о том, отсутствие каких именно документов послужило поводом для привлечения лица к административной ответственности, каким конкретно законом Краснодарского края устанавливается обязанность индивидуальных предпринимателей, осуществляющих таксомоторные перевозки, иметь такие документы, как удостоверение соответствия и карточка соответствия), прекратил производство по делам об административных правонарушениях в отношении В.А.Береснева, С.Л.Кривицкого, Н.Е.Кухтицкого и С.А.Шилкина за отсутствием в их действиях состава административного правонарушения. Тот же суд оставил аналогичные жалобы В.А.Дудко, Н.Е.Кухтицкого, А.Л.Ниниева и Р.Н.Свечникова без удовлетворения, а соответствующие постановления административной комиссии без изменения (решения от 3 июня 2009 года и от 6 июля 2009 года; решение от 27 марта 2009 года, оставленное без изменения решением Краснодарского краевого суда от 30 апреля 2009 года).

1.2. Заявители по настоящему делу полагают, что оспариваемое ими регулирование противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 76 (часть 5), поскольку устанавливает дополнительные требования к индивидуальным предпринимателям, осуществляющим перевозку пассажиров и багажа таксомоторами индивидуального пользования на территории Краснодарского края, не предусмотренные ни федеральным законодательством, ни законодательством других субъектов Российской Федерации, чем, по их мнению, ограничивается свобода предпринимательской деятельности в зависимости от места жительства.

Доводы, приведенные заявителями в обоснование своей позиции, свидетельствуют о том, что нарушение своих конституционных прав они фактически связывают с введенным Законом Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" порядком допуска индивидуальных предпринимателей к таксомоторным перевозкам в части, обязывающей перевозчиков иметь удостоверение соответствия (согласно абзацу восьмому статьи 1 - документ, удостоверяющий соответствие перевозчика требованиям осуществления безопасности пассажирских перевозок), а водителей таксомоторов индивидуального пользования - карточку соответствия (согласно абзацу девятому статьи 1 - документ, подтверждающий соответствие транспортного средства, используемого в качестве таксомотора индивидуального пользования, требованиям действующего законодательства).

Соответственно, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по настоящему делу только в отношении тех положений Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае", которые указаны в жалобе, и только в той их части, в какой они были применены в конкретных делах заявителей и затрагивают их конституционные права и свободы; при этом Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также учитывая их место в системе правовых актов.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются пункт 3 части 1 статьи 6 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае", предусматривающий обязанность перевозчика - индивидуального предпринимателя, осуществляющего таксомоторные перевозки, иметь удостоверение соответствия, и пункт 1 части 4 статьи 7 названного Закона, предусматривающий обязанность водителя таксомотора индивидуального пользования иметь карточку соответствия.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (статья 1, часть 1; статья 8, часть 1); соответственно, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), не допускаются экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а также установление на территории Российской Федерации таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (статья 74, часть 1).

Исходя из того, что право на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью реализуется его субъектами на основе принципа юридического равенства и при этом не должны нарушаться права и свободы других лиц (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), государство при осуществлении регулирования и защиты данного конституционного права, в том числе посредством гражданского и административного законодательства и установления правовых основ единого рынка (статья 71, пункты "ж", "о"; статья 72, пункт "к" части 1, Конституции Российской Федерации), призвано обеспечивать баланс прав и обязанностей всех участников рыночных отношений.

Поскольку предпринимательская деятельность по своей природе направлена на извлечение прибыли и носит рисковый характер, а следовательно, может приводить к нарушению прав и законных интересов значительного числа лиц, прежде всего клиентов и контрагентов субъекта предпринимательской деятельности, федеральный законодатель правомочен, руководствуясь статьями 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34, 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, устанавливать условия ее осуществления в целях согласования частной экономической инициативы с интересами других лиц и общества в целом, включая потребности в предоставлении публично значимых услуг должного объема и качества, и предусматривать возможность соответствующего контроля, в том числе за использованием имущества, необходимого для занятия определенными видами деятельности, связанными с повышенной опасностью для окружающих.

Данному выводу корреспондирует положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому право каждого физического и юридического лица на уважение принадлежащей ему собственности и ее защиту (и вытекающая из этого свобода пользования имуществом, в том числе в целях осуществления предпринимательской деятельности) не ущемляет право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (статья 1 Протокола N 1 в редакции Протокола N 11).

Вместе с тем устанавливаемые федеральным законодателем в целях защиты конституционно значимых ценностей, а именно основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), ограничения права на свободу предпринимательской деятельности должны отвечать конституционным критериям необходимости, соразмерности и пропорциональности, обеспечивая равновесие между общественными и частными интересами.

Соответственно, определяя порядок и условия предпринимательской деятельности в сфере перемещения товаров и услуг, в том числе с учетом специфики тех или иных видов услуг как объектов гражданских прав, федеральный законодатель должен опираться на указанные конституционные критерии и вводить дополнительные требования и ограничения, если это необходимо для безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2003 года N 17-П).

Обеспечивая при осуществлении соответствующего правового регулирования баланс частных и публичных интересов в сфере предпринимательской деятельности, федеральный законодатель обязан также учитывать, что цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения - адекватны этим целям и отвечать требованиям справедливости; при допустимости ограничения федеральным законом того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями следует использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если они адекватны социально необходимому результату; в ходе правового регулирования недопустимо искажение самого существа конституционного права или свободы, а цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 года N 14-П).

3. Реализация права на осуществление предпринимательской деятельности в сфере транспортного обслуживания населения, как связанного с использованием транспортных средств (в том числе таксомоторов), 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, т. е. установленных в соответствии со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. 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 (статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации).

Перечисляя виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием, 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, за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя (статья 4 и пункт 1 статьи 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"). Перевозки пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом, ранее входившие в перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется получение лицензии, Федеральным законом от 2 июля 2005 года N 80-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и Кодекс

Российской Федерации об административных правонарушениях" из их числа исключены. Определив в качестве основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности, приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении, соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения, Федеральный закон от 10 декабря 1995 года N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" закрепил и основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств и при осуществлении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств.

Так, согласно названному Федеральному закону техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, должны обеспечивать безопасность дорожного движения (статья 16); юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны: организовывать работу водителей в соответствии с требованиями, обеспечивающими безопасность дорожного движения; соблюдать установленный законодательством Российской Федерации режим труда и отдыха водителей; создавать условия для повышения квалификации водителей и других работников автомобильного и наземного городского электрического транспорта, обеспечивающих безопасность дорожного движения (статья 20); участники дорожного движения обязаны выполнять требования данного Федерального закона и издаваемых в соответствии с ним нормативно-правовых актов в части обеспечения безопасности дорожного движения (статья 24). Указанные требования распространяются на все виды деятельности, связанные с эксплуатацией транспортных средств.

4. Согласно Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также гражданское законодательство и установление правовых основ единого рынка находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункты "в", "ж", "о"), а защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, административное законодательство - в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты "б", "д", "к" части 1); осуществление охраны общественного порядка органами местного самоуправления относится к вопросам местного значения (статья 132, часть 1).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации вытекает, что по предметам совместного ведения применительно к сфере транспортного обслуживания населения субъекты Российской Федерации принимают соответствующие нормативные акты административно-правового характера, а также осуществляют исполнительно-распорядительные и контрольные функции. Наряду с Российской Федерацией субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, направленные на обеспечение общественной безопасности в сфере перевозок населения, включая перевозки таксомоторами индивидуального пользования, однако, защищая права одних лиц, а именно пассажиров, они не вправе вводить ограничения прав и свобод других лиц, а именно предпринимателей. В силу статьи 55 (часть 3) 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.

Вместе с тем состояние транспортного обслуживания населения в конкретном субъекте Российской Федерации может предопределять принятие им - в целях практического обеспечения безопасности

дорожного движения, по сути, в условиях публично-правовой необходимости - соответствующего нормативного правового акта в порядке конкретизации общих положений федерального законодательства о безопасности дорожного движения, но лишь в рамках вытекающих из него требований, без установления таких дополнительных условий, которые фактически могут представлять собой ограничение прав и свобод.

Помимо решения задачи обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с федеральным законом органы публичной власти субъектов Российской Федерации правомочны осуществлять организационные меры в сфере транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования, направленные на обеспечение здоровой конкуренции среди перевозчиков, наиболее качественного и комфортного предоставления гражданам соответствующих услуг. Такие меры могут быть закреплены нормативно, но во всяком случае - пока иное не установлено федеральным законом - не должны приводить к блокированию допуска субъектов предпринимательской деятельности на рынок таксомоторных перевозок по основаниям, не согласующимся с требованиями федерального законодательного регулирования, направленными на обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Указанные нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации, вытекающие из Конституции Российской Федерации, закреплены федеральным законодательством, прежде всего Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", относящим решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 года N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" законодательство Российской Федерации о безопасности дорожного движения состоит не только из федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, но и из законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 4); в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации организуются и осуществляются государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного движения (статья 30).

Вместе с тем в силу Федерального закона от 8 ноября 2007 года N 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" отношения, связанные с оказанием услуг автомобильным транспортом и не урегулированные данным Федеральным законом, регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 1 статьи 1).

Таким образом, субъекты Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения безопасности дорожного движения, в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

5. Закон Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" принят с учетом интенсивности и специфики транспортных потоков в этом субъекте Российской Федерации, являющемся курортным регионом, в условиях повышенной угрозы безопасности дорожного движения и призван, согласно его преамбуле, обеспечить здоровую конкуренцию среди перевозчиков на рынке транспортных услуг, оказываемых населению, и безопасность пассажирских таксомоторных перевозок.

Данным Законом регулируется комплекс отношений, возникающих в связи с осуществлением физическими и юридическими лицами предпринимательской деятельности в сфере перевозок

населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае. На федеральном уровне соответствующие отношения, в том числе между участниками дорожного движения, между организаторами транспортного обслуживания населения, а также между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, и органами публичной власти, регулируются федеральными законами "О лицензировании отдельных видов деятельности", "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", "О безопасности дорожного движения", "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" и основанными на этих федеральных законах подзаконными актами.

5.1. Учитывая необходимость соблюдения баланса таких ценностей, как безопасность дорожного движения при оказании услуг населению автомобильным транспортом, в частности безопасность пассажирских таксомоторных перевозок, и свобода предпринимательской деятельности, законодатель Краснодарского края был вправе - не нарушая федеральное законодательство - установить в сфере перевозок пассажиров таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае правовой режим предпринимательской деятельности, который обеспечивал бы безопасность этих перевозок.

В целях дополнительного контроля за безопасностью таксомоторных перевозок в Законе Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" предусмотрены, в частности, положения, обязывающие перевозчиков иметь удостоверение соответствия (пункт 3 части 1 статьи 6), а водителей при оказании услуг по перевозке пассажиров таксомоторами индивидуального пользования - карточку соответствия (пункт 1 части 4 статьи 7). Как установлено статьей 3 названного Закона, транспортное обслуживание населения таксомоторными перевозками на территории муниципальных образований может осуществляться юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем без образования юридического лица только при наличии у них действующего удостоверения соответствия, которое выдается уполномоченным органом местного самоуправления (часть 1) на основе заключения о соответствии потенциального перевозчика требованиям, установленным действующим законодательством, и возможности предоставления им качественных и безопасных услуг по перевозке пассажиров (часть 2), которое готовится комиссией, создаваемой органом местного самоуправления (часть 3), и направляется уполномоченному органу местного самоуправления для принятия решения о предоставлении или об отказе в выдаче удостоверения соответствия и уведомления перевозчика о принятом решении (часть 4).

Согласно той же статье удостоверение соответствия выдается на срок, не превышающий срока полезного использования автомобиля с наибольшим периодом эксплуатации (из количества автомобилей, заявленных перевозчиком), но не более чем на 8 лет (часть 2); одновременно с первым получением удостоверения соответствия на каждое транспортное средство перевозчика выдается карточка соответствия, причем к уже имеющемуся удостоверению соответствия карточка соответствия выдается по мере принятия положительных решений по заявлению перевозчика об их выдаче для замены транспортных средств или увеличения их количества (часть 5). Следовательно, карточка соответствия, которая в обязательном порядке должна присутствовать у водителя таксомотора, по сути, является не только документом, подтверждающим соответствие транспортного средства, используемого в качестве таксомотора индивидуального пользования, требованиям действующего законодательства, но и документом, подтверждающим наличие у перевозчика удостоверения соответствия.

Кроме того, согласно названному Закону перевозчики, осуществляющие таксомоторные перевозки на территории Краснодарского края, на безвозмездной основе включаются в Реестр перевозчиков (часть 1 статьи 5); осуществление таксомоторных перевозок перевозчиком прекращается в случае истечения срока действия удостоверения соответствия и карточки соответствия (пункт 2 части 3

статьи 4).

Таким образом, Законом Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" установлен особый правовой режим, исключающий возможность занятия в Краснодарском крае таким видом предпринимательской деятельности, как перевозка пассажиров таксомоторами индивидуального пользования, для лиц, не имеющих действующего удостоверения соответствия, которое, как следует из положений его статей 6 и 7 в нормативном единстве со статьями 3, 4 и 5, является формой разрешения на осуществление данного вида предпринимательской деятельности при обязательном соблюдении соответствующих требований и условий.

5.2. Согласно пункту 1 статьи 1079 ГК Российской Федерации использование транспортных средств относится к деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих, и, следовательно, предполагает законодательное установление специальных условий, соблюдение которых позволяет заниматься такой деятельностью, и повышенной ответственности осуществляющих ее субъектов. Так, перевозки пассажиров автомобильным транспортом осуществляются с соблюдением требований нормативных правовых актов, направленных на обеспечение безопасности и комфорта пассажиров, в том числе законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, ответственность за нарушение которого предусмотрена Гражданским кодексом Российской Федерации, устанавливающим, что юридическое лицо в случае осуществления им деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов может быть ликвидировано по решению суда (пункт 2 статьи 61), а также Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно части 2 статьи 14.1 которого за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), наступает административная ответственность в виде административного штрафа.

Отмена федеральным законодателем лицензирования перевозок таксомоторами индивидуального пользования, пассажиры которых как потребители данной услуги должны быть защищены в не меньшей степени, чем пассажиры автотранспортных средств других видов, перевозки которыми требуют обязательного лицензирования, не означает отказа государства от контроля за соблюдением требований законодательства о безопасности и качестве соответствующих услуг: контроль за безопасностью дорожного движения, в том числе за соответствием технического состояния и оборудования транспортных средств требованиям нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм в области обеспечения безопасности дорожного движения, осуществляется посредством обязательного государственного технического осмотра транспортных средств, по результатам проведения которого выдается талон о прохождении государственного технического осмотра, подтверждающий соответствие транспортного средства требованиям безопасности (статья 17 Федерального закона "О безопасности дорожного движения", пункты 2 и 10 Положения о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 года N 880).

Перечень документов, которые обязан иметь при себе водитель, управляющий транспортным средством, содержится в утвержденном постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года N 1090 Правилах дорожного движения Российской Федерации, которыми устанавливается единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации, другие же нормативные акты, касающиеся дорожного движения, должны основываться на требованиях данных Правил и не противоречить им (пункты 1.1 и 2.1.1).

5.3. Законодатель Краснодарского края, принимая Закон Краснодарского края "Об организации

транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае", имел целью обеспечение безопасности дорожного движения, защиты прав потребителей - пользователей услуг, оказываемых перевозчиками и водителями таксомоторов индивидуального пользования, а также осуществление контроля за соблюдением требований федерального законодательства, касающегося обеспечения безопасности в сфере транспортных услуг.

Не только указание на обеспечение безопасности дорожного движения как на цель регулирования, осуществленного названным Законом, но и содержание конкретных его положений, устанавливающих требования к перевозчикам (статья 6), водителям (статья 7) и таксомоторам (статья 8), свидетельствуют о том, что во многом это регулирование корреспондирует предписаниям Федерального закона "О безопасности дорожного движения". Соответственно, положения, содержащиеся в пункте 3 части 1 статьи 6 и пункте 1 части 4 статьи 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" и находящиеся в нормативном единстве с положениями его статей 3, 4 и 5, - в той мере, в какой они направлены на обеспечение соответствия перевозчиков, транспортных средств, выполняющих функцию таксомоторов индивидуального пользования, и их водителей требованиям, вытекающим из федерального законодательного регулирования, и тем самым на обеспечение безопасности пассажирских перевозок, - могут быть признаны не противоречащими конституционно защищаемым целям.

Вместе с тем закрепленный этими законоположениями специальный - разрешительный - порядок осуществления перевозок таксомоторами индивидуального пользования, исключающий возможность занятия данным видом предпринимательской деятельности для лиц, не имеющих действующего удостоверения соответствия и карточки соответствия, по сути, означает введение не предусмотренного федеральным законом ограничения права на свободу предпринимательской деятельности, гарантированного статьей 34 Конституции Российской Федерации, и, следовательно, нарушение требования статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в силу которого нормативным актом, прямо устанавливающим ограничение конституционных прав и свобод, может быть только федеральный закон.

Более того, такой порядок допуска к осуществлению перевозок таксомоторами индивидуального пользования содержательно имеет черты лицензирования, которому согласно подпункту 62 пункта 1 статьи 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" в действующей в настоящее время редакции подлежат лишь перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя). Исключив обязательность лицензирования деятельности по транспортному обслуживанию пассажиров таксомоторами индивидуального пользования, федеральный законодатель тем самым осознанно отказался от такого ограничения данного вида предпринимательской деятельности (в настоящем деле соответствующее федеральное регулирование не является предметом проверки с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации).

Положения пункта 3 части 1 статьи 6 и пункта 1 части 4 статьи 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" рассматриваются в правоприменительной практике - в нарушение общих принципов действия закона (в данном случае - закона субъекта Российской Федерации) в пространстве и по кругу лиц - как допускающие распространение соответствующих требований и ответственности за их несоблюдение на лиц, которые постоянно осуществляют таксомоторные перевозки пассажиров в другом субъекте Российской Федерации, такие требования не установившем, но бывают вынуждены въезжать на территорию Краснодарского края.

Следует также учесть, что согласно статье 3 названного Закона, в нормативном единстве с которой находятся положения пункта 3 части 1 статьи 6 и пункта 1 части 4 статьи 7, удостоверение соответствия выдается на основе заключения о соответствии потенциального перевозчика требованиям, установленным действующим законодательством, и возможности предоставления им качественных и безопасных услуг по перевозке пассажиров (часть 2); при этом заключение о соответствии потенциального перевозчика требованиям, установленным действующим законодательством, и возможности предоставления им качественных и безопасных услуг по перевозке пассажиров готовится комиссией, создаваемой органом местного самоуправления (часть 3).

По буквальному смыслу приведенных законоположений, обеспечение требований безопасности, установленных федеральным законодательством, - не единственный критерий, на основании которого принимается решение о выдаче удостоверения соответствия. Соискатель такого удостоверения должен отвечать не только требованиям действующего законодательства - как федерального, так и законодательства Краснодарского края, но и, кроме того, субъективным представлениям членов комиссии о качественных и безопасных услугах. Отсутствие прямых ссылок в статье 3 на закрепленные иными нормами данного Закона требования делает критерии выдачи удостоверения соответствия размытыми, оставляет простор для административного усмотрения. Между тем, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом (постановления от 25 апреля 1995 года N 3-П, от 15 июля 1999 года N 11-П, от 11 ноября 2003 года N 16-П и от 21 января 2010 года N 1-П).

6. Таким образом, положения пункта 3 части 1 статьи 6 и пункта 1 части 4 статьи 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае", определяющие необходимость наличия у перевозчиков удостоверения соответствия, а у водителей - карточки соответствия как элементов организации транспортного обслуживания населения, не противоречат конституционно защищаемым целям и ценностям в той мере, в какой они по их смыслу в системе действующего правового регулирования направлены на обеспечение соответствия перевозчиков, транспортных средств, выполняющих функцию таксомоторов индивидуального пользования, и их водителей вытекающим из федерального законодательного регулирования требованиям в сфере обеспечения безопасности пассажирских перевозок.

В то же время конкретные средства, избранные законодателем Краснодарского края для достижения указанных целей, не могут быть признаны соразмерными с точки зрения конституционных критериев оценки правомерности возможных ограничений права на свободу предпринимательства. Положения пункта 3 части 1 статьи 6 и пункта 1 части 4 статьи 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" в системном единстве с положениями его статей 3, 4 и 5 устанавливают ограничения допуска лиц к осуществлению предпринимательской деятельности в сфере перевозок таксомоторами индивидуального пользования при неисполнении ими требований (о качественном и безопасном обслуживании населения в области таксомоторных перевозок как основании выдачи удостоверения соответствия и карточки соответствия), которые не определены однозначно самим названным Законом, что приводит к нарушению принципа равенства применительно к реализации конституционного права на занятие предпринимательской

деятельностью, и выходят за пределы вытекающих из федерального законодательного регулирования требований, направленных на обеспечение безопасности пассажирских перевозок. Тем самым, по сути, вводится не предусмотренное федеральным законом ограничение данного конституционного права, в результате чего нарушаются установленные статьями 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации гарантии права на занятие предпринимательской деятельностью, закрепленного ее статьей 34 (часть 1).

Вместе с тем не исключается правомочие субъекта Российской Федерации - в целях обеспечения безопасности дорожного движения, а также поддержания здоровой конкуренции, качества и комфорта транспортного обслуживания пассажиров - осуществлять, в том числе посредством законодательного регулирования, меры по организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования, в частности предусматривать формирование реестров (перечней) перевозчиков, на которых распространяются меры государственной поддержки и качество и безопасность деятельности которых проверены соответствующими органами власти. При этом критерии включения в такие реестры должны быть формально определенными, исполнимыми, распространяющимися на индивидуально не определенную категорию лиц и не допускающими произвольное административное усмотрение, а отсутствие субъекта предпринимательства в реестре само по себе не может (если иное не установлено федеральным законом) приводить к блокированию его допуска на рынок таксомоторных перевозок.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения пункта 3 части 1 статьи 6 и пункта 1 части 4 статьи 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения в системном единстве с положениями статей 3, 4 и 5 того же Закона устанавливают ограничения допуска лиц к осуществлению предпринимательской деятельности в сфере перевозок таксомоторами индивидуального пользования при неисполнении ими требований, которые не определены однозначно самим законодателем Краснодарского края и выходят за пределы вытекающих из федерального законодательного регулирования требований, направленных на обеспечение безопасности пассажирских перевозок, т. е., по сути, вводят не предусмотренное федеральным законом ограничение права на занятие предпринимательской деятельностью.

Признание указанных положений Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" не соответствующими Конституции Российской Федерации не ставит под сомнение правомочие субъекта Российской Федерации нормативно закреплять меры по организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования, которые не влекут создание неравных условий для лиц, относящихся к одной и той же категории, и не могут, если иное не установлено федеральным законом, приводить к блокированию допуска на рынок таксомоторных перевозок субъектов данного вида предпринимательской деятельности.

2. Положения пункта 3 части 1 статьи 6 и пункта 1 части 4 статьи 7 Закона Краснодарского края "Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае" в той мере, в какой они признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу, что является основанием отмены в установленном порядке положений иных нормативных правовых актов Краснодарского края и нормативных правовых актов других субъектов Российской Федерации, воспроизводящих их либо содержащих такие же положения.

3. Дела граждан В.А.Дудко, Н.Е.Кухтицкого, А.Л.Ниниева и Р.Н.Свечникова, разрешенные на основании положений Закона Краснодарского края, признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Краснодарского края. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 16-П