

Об оспаривании нормативного правового акта

ОГРАНИЧЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ

Арбитражный суд Архангельской области

Решение

Дело № А05-6027/2008

г. Архангельск, 1 сентября 2008 г.

Резолютивная часть решения объявлена 25 августа 2008 г. В полном объеме решение изготовлено 1 сентября 2008 г.

Арбитражный суд Архангельской области в составе: председательствующего судьи Бабичева О.П., судей Антоновой Н.Ю., Бутусовой Н.В., при ведении протокола судебного заседания председательствующим судьей Бабичевым О.П., рассмотрев 25 августа 2008 г. в открытом судебном заседании дело по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Нарьянмарнефтегаз» к администрации муниципального района «Заполярный район», Совету муниципального образования «Заполярный район», при участии третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, муниципального образования «Заполярный район», о признании нормативного правового акта не действующим в части,

при участии в заседании представителей:

заявителя — Постолаки В.Г., представитель по доверенности от 25.09.2007 № 117/2007;

первого ответчика — Лыкова И.А., представитель по доверенности от 10.07.2008 № 01-41/1783;

второго ответчика — Комаров В.И., представитель по доверенности от 16.07.2008 № 291,

УСТАНОВИЛ:

общество с ограниченной ответственностью «Нарьянмарнефтегаз» (далее — общество, заявитель) обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с заявлением к администрации муниципального района «Заполярный район» (далее — первый ответчик) и Совету муниципального образования «Заполяр-

Об оспаривании нормативного правового акта

ный район» (далее — второй ответчик) с требованием о признании недействующим абзаца 5 пункта 2 решения Совета муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» от 12.09.2006 № 93-р «Об утверждении ставок арендной платы за расположенные на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район» земли, государственная собственность на которые не разграничена» в части слов «и организаций с иностранными инвестициями», а также абзаца 6 пункта 2 решения Совета муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» от 12.09.2006 № 93-р «Об утверждении ставок арендной платы за расположенные на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район» земли, государственная собственность на которые не разграничена» в части слов «и организаций с иностранными инвестициями».

Требования указаны с учетом заявления общества об изменении требований от 07.07.2008, которое судом принято как соответствующее положениям статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Представитель заявителя в судебном заседании указанные требования поддержал по основаниям, изложенным в заявлении.

Ответчики представили письменные отзывы на заявление, в которых с требованиями общества не согласились. Представители ответчиков в судебном заседании доводы, изложенные в отзывах на заявление, поддержали.

Привлеченное к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, муниципальное образование «Заполярный район», надлежащим образом извещенное о времени и месте рассмотрения спора, в судебное заседание не явилось, письменный отзыв на заявление не представило.

Из материалов дела следует, что 12.09.2006 Советом муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» принято решение № 93-р «Об утверждении ставок арендной платы за расположенные на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район» земли, государственная собственность на которые не разграничена» (далее — решение № 93-р), пунктом 1 которого установлен базовый размер арендной платы за 1 га арендуемого земельного участка из земель, расположенных на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район», государственная собственность на которые не разграничена. Пунктом 2 указанного решения установлены коэффициенты, подлежащие применению при расчете размера арендной платы за земельные участки, расположенные на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район», государственная собственность на которые не разграничена.

При этом абзацами 5 и 6 пункта 2 оспариваемого решения установлено, что при расчете размера арендной платы за указанные земельные участки, арендуемые иностранными юридическими лицами и организациями с иностранными инвестициями, подлежит применению повышающий

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

коэффициент 2. Также из текста оспариваемого решения следует, что при расчете размера арендной платы за названные земельные участки, арендуемые иными лицами, за исключением иностранных юридических лиц и организаций с иностранными инвестициями, повышающий коэффициент 2 применению не подлежит. В таких случаях при расчете размера арендной платы применяется коэффициент 1.

Обратившись в арбитражный суд с заявлением, рассматриваемым в настоящем деле, общество указывает на то обстоятельство, что оно в соответствии с Федеральным законом от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» является организацией с иностранными инвестициями. Общество также указывает, что оно является арендатором земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район», государственная собственность на которые не разграничена, и расчет размера арендной платы за указанные земельные участки на момент рассмотрения настоящего спора осуществляется с применением оспариваемых положений решения № 93-р.

Эти обстоятельства подтверждаются материалами дела и лицами, участвующими в деле, признаются. В обоснование заявленных требований общество ссылается на то, что, по его мнению, оспариваемое решение в указанной обществом части не соответствует положениям части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон «О защите конкуренции») и статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Заявитель также указывает на отсутствие какого-либо экономического обоснования для установления повышающего коэффициента 2 при расчете размера арендной платы за земельные участки для организаций с иностранными инвестициями.

Заслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, присутствовавших в судебном заседании, изучив материалы дела, суд приходит к следующему.

В соответствии с пунктом 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) к подведомственности арбитражного суда относятся споры об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

В соответствии с частью 1 статьи 192 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на

Об оспаривании нормативного правового акта

них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

По мнению суда, при рассмотрении настоящего дела заявитель представил доказательства того, что решение № 93-р в оспариваемой части не соответствует указанным заявителем федеральным законам и нарушает права и законные интересы общества в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагает на него обязанность по внесению арендной платы за земельные участки в сумме большей, чем другие арендаторы, не являющиеся организациями с иностранными инвестициями, в связи с чем создает препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

При этом суд исходит из следующего.

В силу пункта 3 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) имущественные отношения по пользованию земельными участками регулируются гражданским законодательством.

Статьей 1 ГК РФ установлено, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. В абз. 2 пункта 1 статьи 421 указанного Кодекса предусмотрено, что понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена названным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

В соответствии со статьей 65 ЗК РФ за земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Пунктом 4 статьи 22 указанного Кодекса установлено, что размер арендной платы определяется договором аренды. Общие начала определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть установлены Правительством Российской Федерации.

Ни статья 614 ГК РФ, ни статьи 22 и 65 ЗК РФ, ни другие нормы права не предусматривают возможности установления органами государственной власти и органами местного самоуправления, уполномоченными на установление порядка определения размера арендной платы за землю, повышенного размера арендной платы за земли, государственная собственность на которые не разграничена, в зависимости от наличия (отсутствия) в составе учредителей арендатора земельного участка иностранного инвестора (то есть для российских коммерческих организаций с иностранными инвестициями).

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

Кроме того, Федеральный закон «О защите конкуренции» содержит запрет федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности, запрещается введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров (пункт 1 части 1 статьи 15).

Статьей 34 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Исходя из положений статьи 55 Конституции Российской Федерации, данное право может быть ограничено только федеральным законом в конституционно значимых целях.

Учитывая изложенное, суд соглашается с доводом заявителя о том, что оспариваемыми положениями решения № 93-р установлены ограничения прав арендаторов земельных участков, являющихся организациями с иностранными инвестициями, на получение доходов от использования арендованного имущества при осуществлении предпринимательской деятельности. Такое ограничение прав и законных интересов заявителя и создания ему (заявителю) препятствий для осуществления предпринимательской деятельности проявляется также в возложении на общество обязанности по внесению арендной платы за земельные участки в размере большем, чем другие арендаторы, не являющиеся организациями с иностранными инвестициями. Кроме того, при рассмотрении настоящего дела судом установлено и лицами,участвующими в деле, признается, что при принятии оспариваемого решения отсутствовало какое-либо экономическое обоснование.

В связи с этим суд полагает необходимым учесть правовую позицию, изложенную Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 21.11.2002 № 15-П, от 30.07.2001 № 13-П и в определениях от 01.12.2005 № 462-О, от 11.05.2004 № 209-О, от 14.12.2000 № 244-О, от 05.07.2001 № 130-О, от 07.06.2001 № 139-О и заключающуюся в том, что деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не должна подавлять экономическую самостоятельность, инициативу граждан и юридических лиц и произвольно ограничивать право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, а также право частной собственности.

Эта деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления должна осуществляться с соблюдением принципа дове-

Об оспаривании нормативного правового акта

рия граждан к закону и действиям государства, которые, в свою очередь, предполагают правовую определенность, стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики.

Поскольку при принятии решения № 93-р в оспариваемой части не соблюдены эти принципы, а также отсутствуют какие-либо экономические обоснования для принятия решения об установлении при расчете размера арендной платы за расположенные на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район» земли повышающего коэффициента для организаций с иностранными инвестициями, арбитражный суд считает, что решение № 93-р в обжалуемой части не соответствует упомянутым выше нормам Конституции Российской Федерации, ГК РФ и Федерального закона «О защите конкуренции».

При изложенных обстоятельствах требования заявителя подлежат удовлетворению в полном объеме.

Расходы по уплате государственной пошлины по настоящему делу в соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат отнесению на второго ответчика.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 110, 167–170, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

признать абзац 5 пункта 2 решения Совета муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» от 12.09.2006 № 93-р «Об утверждении ставок арендной платы за расположенные на межселенных территориях муниципального района «Заполярный район» земли, государственная собственность на которые не разграничена» в части слов «и организации с иностранными инвестициями» и абзац 6 пункта 2 указанного решения в части слов «и организациям с иностранными инвестициями» недействующими как не соответствующие части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статье 1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Взыскать с Совета муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» за счет средств бюджета муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» в пользу общества с ограниченной ответственностью «Нарьянмарнефтегаз» 2000 руб. в возмещение расходов по уплате государственной пошлины.

Настоящее решение может быть обжаловано в течение месяца со дня его принятия в арбитражный суд кассационной инстанции.

*Председательствующий О.П. Бабичев
Судьи Н.Ю. Антонова, Н.В. Бутусова*

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

Арбитражный суд Волгоградской области
Решение
Дело № А12-866/08-С22
г. Волгоград, 20 августа 2008 г.

Арбитражный суд Волгоградской области в составе: председательствующего судьи Горбачевского М.Н., судей Ильиновой О.П., Середа Н.Н., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Киреевой М.В., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению ООО «Волгоград-Автоэкспресс» к Волгоградской городской Думе,

третьи лица: Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области, администрация г. Волгограда, Департамент городского хозяйства г. Волгограда, Управление государственного автодорожного надзора по Волгоградской области, ГАИБДД г. Волгограда, Управление транспорта и коммуникаций администрации Волгоградской области, НП «Ассоциация пассажирских автотранспортников» г. Волгограда, о признании недействующим нормативного акта,

при участии в заседании: от заявителя — Третьякова М.А., представитель по доверенности от 19.08.2008;

от ответчика — Хоробрых М.Ю., представитель по доверенности от 28.04.2008;

от третьих лиц:

Управления Федеральной антимонопольной службы — Бурба В.В., представитель по доверенности от 30.05.2008; Ерохин К.С., представитель по доверенности от 20.03.2008;

администрации г. Волгограда — Зацепина Л.А., представитель по доверенности от 31.05.2007;

Департамента городского хозяйства — Шевченко В.В., представитель по доверенности от 04.06.2008;

Управления транспорта и коммуникаций администрации Волгоградской области — Матинченко В.А., представитель по доверенности от 30.01.2006;

НП «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда» — Белоусов Ю.Н., директор;

ГАИБДД г. Волгограда — не явился, извещен;

УГАДН по Волгоградской области — не явился, извещен;

прокуратуры Волгоградской области — Балычева А.С., помощник прокурора,

Об оспаривании нормативного правового акта

УСТАНОВИЛ:

ООО «Волгоград-Автоэкспресс» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании не действующим в части нормативного акта — Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа Город-герой Волгоград (далее — Правила), принятых решением Волгоградской городской Думы 25.10.2007 № 51/1244, опубликованных 20.11.2007 в газете «Городские вести». Истец просит признать недействующими пункты Правил:

- 1.3.13 как не соответствующий абзацу 2 пункта 5.1 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2 (с изменениями и дополнениями), приказу Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 и приложению № 2.2 к Требованиям по обеспечению безопасности движения на автобусных маршрутах «Рекомендуемый состав комиссий по обследованию автобусных маршрутов» (пункт 1), изложенным в приказе от 31.12.1981 № 200;
- 1.3.22 как не соответствующий приложению № 3 Инструкции по заполнению паспорта автобусного маршрута к приказу Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200;
- статью 2 Закона Волгоградской области от 17.04.2000 № 391-ОД «О пассажирских перевозках автомобильным транспортом на территории Волгоградской области»;
- подпункт «б» пункта 2.3 как не соответствующий пунктам 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- подпункт «г» пункта 2.3 как не соответствующий пункту 12 Положения о лицензировании перевозок автомобильным транспортом, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, пункту 6.7 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 398;
- подпункты «и», «к» пункта 2.3 как не соответствующие пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», подпунктам «д», «е» пункта 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637;
- подпункт «г» пункта 2.5 как не соответствующий статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункт 2.6 как не соответствующий пункту 1 статьи 8 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», пункту 5 Устава

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12 (в редакции от 03.03.1993);

- пункт 2.10 как не соответствующий статье 34 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункт 2.11 как не соответствующий пункту 4 постановления Совмина РСФСР от 05.06.1969 № 129, пункту 20 Устава автомобильного транспорта, утвержденного Совмином РСФСР от 08.01.1969 № 12 (в ред. от 03.03.1993), статье 39 Закона Волгоградской области от 11.11.2002 № 751-ОД «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности», статье 14 Закона Волгоградской области от 18.03.2002 № 680-ОД «О безопасности дорожного движения»;
- пункт 2.15 как не соответствующий статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункт 3.4 как не соответствующий статье 34 Конституции РФ, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции»;
- пункт 5.1 как не соответствующий статьям 8, 34, 55 Конституции РФ, пункту 2 статьи 1, пункту 2 статьи 49 ГК РФ.

Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 25.03.2008 в удовлетворении иска было отказано. Указанное решение истцом было обжаловано в кассационную инстанцию.

Постановлением ФАС Поволжского округа от 03.06.2008 решение арбитражного суда было отменено, а дело направлено в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела судом по ходатайству истца было привлечено к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований на предмет иска, НП «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда».

В судебном заседании истец уточнил в порядке статьи 49 АПК РФ заявленные им исковые требования, просит суд признать недействующими Правила организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа Город-герой Волгоград, принятые решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244, опубликованные 20.11.2007 в газете «Городские вести» в полном объеме, как противоречащие Федеральному закону от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», а также другим нормативным актам, указанным в заявлении.

Ответчик заявленные требования не признал, при этом его представитель указал на то, что при вынесении оспариваемого постановления городская

Об оспаривании нормативного правового акта

Дума действовала в пределах своих полномочий на основании статей 6, 7, 16 Закона РФ № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 6 Закона Волгоградской области от 18.03.2002 № 680-ОД «О безопасности дорожного движения на территории Волгоградской области», статьи 31 Устава города-героя Волгограда.

Департамент городского хозяйства администрации г. Волгограда поддержал позицию ответчика, дополнительно указав, что не усматривает нарушения либо ограничения предпринимательских прав заявителя оспариваемым нормативным актом.

Администрацией города поддержана позиция ответчика. Дополнительно указано, что привлечение всех хозяйствующих субъектов на конкурсной основе к перевозке пассажиров не нарушает требований законодательства о конкуренции, так как все перевозчики находятся в равных условиях.

Представитель Управления транспорта и коммуникаций просил в удовлетворении заявления отказать по аналогичным основаниям и в связи с необходимостью обеспечения дополнительных гарантий безопасности дорожного движения.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области заявленные требования поддержало, указав на превышение полномочий ответчиком, так как в нормативных актах органов местного самоуправления не могут разрешаться вопросы, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения. Кроме того, наделение Межведомственной транспортной комиссии контрольными полномочиями, требования о предоставлении ходатайств администраций районов о заключении договоров, об условии открытия новых маршрутов приводят к нарушению статьи 15 Закона РФ «О защите конкуренции». Представитель НП «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда» также просит суд удовлетворить в полном объеме заявленные требования истца.

Представитель прокуратуры Волгоградской области считает, что следует признать не действующими и не подлежащими применению подпункт «б» пункта 2.3; подпункт «г» пункта 2.3 в части слов «с приложением копий лицензионных карточек на транспортные средства в количестве, указанном в проекте расписания движения с резервом транспортных средств в размере не менее 5%»; подпункты «и», «к» пункта 2.3; подпункт «г» пункта 2.5; подпункты «б», «г», «д» пункта 2.11, пункт 2.15 как противоречащие Федеральному закону «О защите конкуренции».

Выслушав объяснения представителей сторон и оценив их доводы, исследовав в судебном заседании материалы дела, арбитражный суд считает требования заявителя подлежащими удовлетворению частично по следующим основаниям.

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

Как следует из материалов дела, решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244 принятые Правила организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа Город-герой Волгоград. Правила опубликованы в установленном порядке в газете «Городские вести».

Нормативным правовым актом является изданный в установленном порядке акт уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

В соответствии со статьей 192 АПК РФ заинтересованные лица имеют право обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, если полагают, что оспариваемый акт или его отдельные положения не соответствуют закону или иному нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, нарушают их права и интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Оспариваемый нормативный акт возлагает обязанности на неограниченный круг субъектов предпринимательской деятельности в области пассажирских перевозок, в том числе и на заявителя — ООО «Волгоград-Автоэкспресс».

Согласно статье 130 Конституции Российской Федерации, статье 16 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Пунктом 2 подпункта 20 статьи 6 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация транспортного обслуживания населения отнесена к ведению местного самоуправления.

Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 14.03.2001 № 55-О и определении от 29.05.2007 № 345-О-О, система отношений между перевозчиками на конкретных транспортных маршрутах и органами местного самоуправления устанавливается нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом они вправе выбрать любую форму, не противоречащую Конституции и федеральным законам.

Согласно статье 7 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные

Об оспаривании нормативного правового акта

правовые акты. Пунктом 3 статьи 31 Устава города-героя Волгограда предусмотрено, что Волгоградская городская Дума может образовывать временные комиссии, задачи, объем и срок полномочий которых определяется Волгоградской городской Думой.

Согласно статье 6 Закона РФ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в пределах своей компетенции решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Законом Волгоградской области от 18.03.2002 № 680-ОД «О безопасности дорожного движения на территории Волгоградской области» установлены пределы компетенции органов местного самоуправления по вопросам безопасности дорожного движения, в которую в том числе входят разработки и принятие положений по обеспечению безопасности дорожного движения. Следовательно, форма нормативного акта, принятого Волгоградской городской Думой, не противоречит действующему законодательству.

В то же время принимаемые Волгоградской городской Думой положения нормативного акта должны соответствовать требованиям федерального законодательства и не должны противоречить ему.

Из пункта 1.3.13 оспариваемых Правил следует, что на их основании создается рабочий орган, уполномоченный обсуждать вопросы, связанные с непосредственной организацией транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения, и называется он межведомственной транспортной комиссией.

Однако в пункте 1.1 Положения о межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок в Волгограде, утвержденного решением Волгоградской городской Думы от 12.12.2007 № 53/1338, уточняются:

- 1) функции данного органа, а именно: комиссия является рабочим органом по рассмотрению вопросов, связанных с непосредственной организацией транспортного обслуживания населения городского округа Город-герой Волгоград;
- 2) цели ее создания, а именно: в целях защиты интересов населения Волгограда в получении качественных услуг по перевозке общественным пассажирским транспортом и обеспечения приоритета жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности.

Таким образом, в соответствии с обжалуемыми Правилами создается функциональный орган, постоянно действующий в составе администрации г. Волгограда и наделенный следующими полномочиями:

- 1) выдача заключения, которое учитывается организатором при формировании городских маршрутов регулярного сообщения (пункт 2.1 Правил);

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

- 2) выдача заключения, на основании которого производится оценка соответствия маршрута регулярного сообщения условиям: социальной необходимости, Генеральному плану Волгограда (комплексной транспортной схеме), пропускной способности улично-дорожной сети и дорожных коммуникаций, при этом необходимость открываемого маршрута сопоставляется с наличием иных маршрутов регулярного сообщения, частично совпадающих с рассматриваемым маршрутом регулярного сообщения (абзац 2 и 3 пункта 2.5 Правил);
- 3) подготовка отчета о результатах работы межведомственной транспортной комиссии, который направляется организатору (абзац 5 пункта 2.5 Правил) и на основании которого организатором в установленном порядке принимается решение об утверждении нового маршрута, об изменении схемы движения действующего маршрута, о внесении изменения в маршрутное расписание движения транспорта на действующем маршруте либо мотивированный письменный отказ (пункт 2.6 Правил);
- 4) выдача заключения по составленному перевозчиком паспорту маршрута до его утверждения организатором (пункт 2.9 Правил);
- 5) выдача заключения, которое учитывается организатором при вынесении решения о временном прекращении движения транспорта на маршруте (абзац 2 пункта 2.11 Правил);
- 6) выдача рекомендаций, на основании которых организатором принимается решение о закрытии маршрутов (абзац 3 пункта 2.11 Правил);
- 7) выдача заключения, на основании которого организатором утверждается сводное маршрутное расписание движения транспорта общего пользования (пункт 3.3 Правил).

Данные полномочия ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов в организации перевозочного процесса, увеличивают риски ведения предпринимательской деятельности и затягивают время реагирования перевозчиков как на изменившийся спрос населения по объему перевозок и изменению маршрута, так и на действия конкурентов на параллельных маршрутах.

Наделение Межведомственной транспортной комиссии контрольными полномочиями, которые подменяют конкурентно-рыночный механизм хозяйствования перевозчиков, приводит к недопущению конкуренции за систематическое получение прибыли от оказания услуг по перевозке пассажиров в г. Волгограде. Создание органа, действующего в сфере организации транспортного обслуживания населения, с перечисленными выше контрольными полномочиями к отношениям с участием предпринимателей не предусмотрено федеральным законодательством. Принятие актов органами местного самоуправления, которые приводят к недопущению конкуренции, запрещено статьей 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Об оспаривании нормативного правового акта

Требование указывать максимальное количество транспортных средств на создаваемом маршруте регулярного сообщения, предусмотренное пунктом 1.3.22 Правил, противоречит приложению Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РФ от 31.12.1981 № 200. Приложением 4 указанных Правил предусмотрено указывать в паспорте маршрута эксплуатационные показатели (лист 12ГПМ), в том числе и количество работавших автобусов, количество перевезенных пассажиров, общий пробег и т.д.

Требование представления ходатайства администраций районов Волгограда (подпункт «б» пункта 2.3 Правил), в которых расположены начальный и конечный пункты маршрута регулярного сообщения, с обоснованием необходимости организации или изменения маршрута, по мнению суда, является ограничением воздействия конкуренции на деятельность.

В соответствии со статьей 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Как следует из пункта 4 статьи 4 Устава города-героя Волгограда, в границах территории г. Волгограда находится восемь не являющихся муниципальными образованиями районов. В соответствии с пунктом 6.1 администрацию района г. Волгограда возглавляет глава — должностное лицо, назначаемое на должность и освобождаемое от должности главой г. Волгограда.

В соответствии с пунктами 1.1, 1.2 постановления администрации г. Волгограда от 02.03.1998 № 269 «Об утверждении положений об администрациях районов Волгограда» район не является муниципальным образованием, а является территориальным структурным подразделением администрации г. Волгограда и осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных указанным Положением, как исполнительный орган местного самоуправления.

Отсюда очевидна зависимость решения главы района г. Волгограда от решения администрации г. Волгограда. Само по себе требование ходатайства администрации района с обоснованием необходимости организации или изменения маршрута регулярного сообщения является дополнительным требованием, не основанным на действующем законодательстве, и приводит к ограничению конкуренции, создает препятствие для доступа перевозчиков на рынок посредством открытия новых маршрутов и расширения действующих, что запрещено статьей 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Требование к перевозчику, предусмотренное подпунктом «г» пункта 2.3 Правил, об обязательном приложении к заявлению перевозчика (следует

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

из пункта 2.6 Правил, так как последует отказ в случае представления документов не в полном объеме) копий лицензионных карточек на транспортные средства в количестве, указанном в проекте расписания движения с резервом транспортных средств в размере не менее 5%, в совокупности с требованиями пункта 2.5 Правил в части оценки представленных документов наделяет орган местного самоуправления в лице организатора правом контроля за соблюдением лицензионных требований, который входит в полномочия федерального органа власти.

В соответствии с пунктом 11 постановления Правительства РФ от 30.10.2006 № 637 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек» одновременно с документом, подтверждающим наличие лицензии, на каждое транспортное средство, предполагаемое к использованию для перевозок пассажиров, лицензирующий орган выдает лицензиату лицензионную карточку, в которой указываются номер и дата выдачи лицензии, срок ее действия, марка, модель и государственный регистрационный знак транспортного средства, лицензиат и лицензируемый вид деятельности.

Пункт 12 указанного постановления предусматривает, что в случае изменения состава транспортных средств, используемых для перевозок пассажиров, лицензиат в 15-дневный срок обязан направить или представить в лицензирующий орган заявление о выдаче дополнительных выписок из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионных карточек). В этом случае выписки из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионные карточки), выдаются в течение 10 дней с даты подачи заявления.

Лицензионная карточка подтверждает то, что деятельность по перевозке пассажиров на конкретном транспортном средстве осуществляется при наличии специального разрешения, то есть лицензии.

В соответствии с пунктом 6.7 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 398, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности, в том числе лицензировании установленных видов деятельности, имеет право в том числе применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Следовательно, требование предоставления организатору копий лицензионных карточек на транспортные средства в количестве, указанном в проекте расписания движения с резервом транспортных средств в размере не менее 5%, для их последующей оценки не основано на законных полномочиях органа местного самоуправления.

Об оспаривании нормативного правового акта

Данное требование выполнимо для перевозчиков, у которых в собственности или ином законном основании находится большое число транспортных средств, при этом транспортные средства задействованы на действующих маршрутах. Для перевозчиков, которым необходимо увеличить число автобусов на маршруте за счет приобретения дополнительных транспортных средств либо заключения договора аренды, оформление лицензионных карточек связано с невозвратными финансовыми потерями, возникшими вследствие простоя транспортных средств в период оформления паспорта маршрута.

Указанным требованием создаются дискриминационные условия для деятельности перевозчиков, то есть создается неравное положение для перевозчиков в развитии их предпринимательской деятельности и ограничивается право субъектов малого предпринимательства на оказание услуг в большем объеме. Тем самым создается преимущественное положение на рынке для отдельных хозяйствующих субъектов, в частности крупных перевозчиков, и ограничивается конкуренция.

Наделение органов местного самоуправления полномочиями, которые приводят к ограничению конкуренции, запрещается частью 2 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Требование подпункта «и» пункта 2.3 Правил обязывает перевозчика представить копию лицензии на проведение медицинских осмотров водителей или копию договора на их проведение с организацией, имеющей данную лицензию, в случае отсутствия возможности у перевозчика производить медицинские осмотры самостоятельно. Суд считает, что указанный подпункт «и» пункта 2.3 предоставляет преимущественное право для открытия маршрута тем перевозчикам, которые уже осуществляют предпринимательскую деятельность на рынке перевозок в г. Волгограде. Медицинский осмотр водителей обязателен перед непосредственным выходом на линию, поэтому очевидно, что указанный договор уже будет заключенным у перевозчика. Указанное требование для перевозчика, претендующего на вновь открываемый маршрут, является понуждением к заключению такого договора, так как без представления указанных копий перевозчику будет отказано в открытии маршрута либо в участии в конкурсе на какой-либо маршрут, что, в свою очередь, противоречит пункту 1 статьи 421 ГК РФ, предусматривающей запрет понуждения к заключению договора, и создает препятствие для доступа перевозчиков на рынок посредством открытия новых маршрутов и расширения действующих, что запрещено статьей 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Требование подпункта «к» пункта 2.3 Правил наделяет орган местного самоуправления в лице организатора правом контроля за соблюдением лицензионных требований, который входит в полномочия федерального органа власти. В соответствии с подпунктом «е» пункта 4 постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек» установлено одно из требований для получе-

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

ния лицензии, а именно: наличие у лицензиата (соискателя лицензии) водителей, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы и прошедших медицинское освидетельствование. Соответственно проверку соответствия лицензионным требованиям и условиям при осуществлении перевозок пассажиров выполняет лицензирующий орган — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Требование предоставления информации о водителях от перевозчика при открытии маршрута является незаконным, поскольку проверку данной информации осуществляет федеральный орган. Осуществление функций федерального органа администрацией городского округа Город-герой Волгоград недопустимо и нарушает часть 2 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», так как ведет к ограничению конкуренции.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 2.5 Правил одним из условий открытия маршрута является наличие иных маршрутов регулярного сообщения, частично совпадающих с рассматриваемым маршрутом регулярного сообщения. В случае наличия нескольких маршрутов, пересекающих предложенный маршрут, перевозчику может быть отказано в открытии нового маршрута по указанному основанию, поскольку социальной необходимости в открытии указанного маршрута не будет (подпункт «а» пункта 2.5 Правил), что влечет преимущественные условия для предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на указанных маршрутах.

В пункте 2.6 Правил перечислены виды решений, которые принимаются организатором на основании работы межведомственной комиссии. Указанный пункт противоречит федеральному законодательству, в частности, согласно параграфу 4 приказа Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 24.12.1987 № 176 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР» пассажиры перевозятся:

- а) в маршрутных автобусах;
- б) в автобусах, предоставляемых государственным и кооперативным предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам по договорам или отдельным заказам;
- в) в маршрутных таксомоторах и таксомоторах индивидуального пользования;
- г) в легковых автомобилях, предоставляемых предприятиям, учреждениям и организациям для служебного пользования, а также гражданам по отдельным заказам.

Соответственно право перевозчиков определять тип транспортного средства не ограничено федеральным законодательством, также не устанавливается предпочтение определенному типу транспортных средств. Хозяйствующий субъект, открывая маршрут, самостоятельно определяет вид транспорта, его количество, исходя из необходимости удовлетворения

Об оспаривании нормативного правового акта

спроса на вновь открываемом маршруте. Отказ в открытии маршрута на основании несоответствия транспортных средств виду перевозок, предусмотренных пунктом 2.6 Правил от 25.10.2007 г. Волгограда, неправомерен, поскольку ограничивает право хозяйствующего субъекта самостоятельно решать вопросы предпринимательской деятельности.

Порядок открытия маршрута регулярного сообщения в части «последующего вынесения на конкурс права заключения договора об организации регулярных перевозок на открываемом маршруте регулярного сообщения» (пункт 2.10 Правил) противоречит федеральному законодательству. Исходя из буквального толкования пункта 2.10 Правил следует, что результатом исполнения обязанностей перевозчика, установленных пунктами 2.3 и 2.9 Правил, является решение организатора о проведении конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок. То есть без проведения и участия в конкурсе перевозчику не утверждается паспорт маршрута и соответственно он не получает право осуществлять предпринимательскую деятельность на разработанном им маршруте. Тем самым перевозчику устанавливаются необоснованные препятствования в осуществлении предпринимательской деятельности, поскольку, исполнив всю процедуру — от разработки маршрута, требующей прохождения разрешительных процедур, в том числе с участием специально созданной межведомственной транспортной комиссии, до оформления паспорта маршрута, затратив собственные средства, — перевозчик обязан принять участие в конкурсе. Кроме того, суд отмечает, что Правилами не установлено преимущественное право лица претендовать на маршрут, разработанный им. Отсутствие указания в Правилах на то, что конкурс проводится для нужд городского округа, то есть будет финансироваться за счет городского бюджета, влечет за собой обязанность всех без исключения перевозчиков принимать участие в указанных конкурсах.

Организация транспортного обслуживания на конкретном маршруте в заявительном порядке не запрещена федеральным законодательством. В связи с этим у Волгоградской городской Думы как органа местного самоуправления, не наделенного федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации правом регулировать отношения в сфере предпринимательской деятельности, не имеется полномочий ограничивать правоспособность юридических лиц, имеющих федеральную лицензию.

Оспариваемые Правила в указанной части противоречат действующему законодательству, устанавливающему положения о том, что гражданские права могут быть ограничены только федеральными законами (статья 55 Конституции РФ, пункт 2 статьи 1, пункт 2 статьи 49 ГК РФ); что юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права, в том числе право свободного использования имущества (статья 34 Конституции РФ, пункт 1 статьи 9 ГК РФ). Оспариваемой нормой нарушаются права заявителя на свободу экономической деятельности, гарантированную статьей 8 Конституции РФ, и на распоряжение собственностью (статья 35 Конституции РФ, статья 209 ГК РФ).

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

Ограничение возможности перевозчика самостоятельно в заявительном порядке организовать маршрут для осуществления перевозок приводит к устранению конкуренции на рынке перевозок г. Волгограда, следовательно, пункт 2.10 Правил противоречит статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Пунктом 2.15 Правил предусмотрена возможность увеличения существующего маршрута регулярного сообщения на 20–30% по отношению к действующему маршруту, что не является основанием для открытия нового маршрута регулярного сообщения. Это противоречит определению «паспорт маршрута», предусмотренному пунктом 1.3.22, в котором указывается общая протяженность маршрута регулярного сообщения и расстояние между остановочными пунктами. Соответственно паспорт маршрута содержит исчерпывающую информацию об указанном участке маршрута, и увеличение маршрута влечет за собой необходимость обследования маршрута в целом, замера протяженности маршрута, указания опасных участков дороги и т.д., и как следствие, создания нового паспорта маршрута. Тем самым для действующих перевозчиков создаются преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности и необоснованные препятствования для хозяйствующих субъектов, которые только осваивают рынок перевозок в г. Волгограде. Данная норма Правил противоречит статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Пунктом 3.4 Правил установлено дополнительное не предусмотренное федеральным законодательством требование к составлению расписания движения транспорта на маршруте в части подготовки материалов обследования пассажиропотоков на маршрутах регулярного сообщения. Тем самым предприниматель или юридическое лицо, усматривающие выгодное изменение расписания движения транспорта в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, ограничены в законном праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и направлять ее на систематическое получение прибыли от пользования имуществом и оказания услуг по перевозке пассажиров.

Ограничение прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров и необоснованное препятствование осуществлению предпринимательской деятельности запрещено соответственно пунктом 3 и пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Доводы заявителя, что оспариваемые Правила противоречат Уставу автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта от 08.11.07 № 259-ФЗ, суд находит несостоятельными, поскольку Правила и Устав регулируют разные правовые отношения.

Как правильно указал ответчик, в статьях 1, 2 Устава указано, что настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы РФ. Определяет общие условия перевозок пассажиров, багажа и грузов автобусами,

Об оспаривании нормативного правового акта

трамваями, троллейбусами, легковыми автомобилями, грузовыми автомобилями, в том числе с использованием автомобильных прицепов, автомобильных полуприцепов, а также общие условия предоставления услуг пассажирам, фрахтователям, грузоотправителям, перевозчикам, фрахтовщикам на объектах транспортных инфраструктур. Согласно статье 1.1 Правила устанавливают основные требования по организации транспортного обслуживания населения г. Волгограда на маршрутах регулярного сообщения в целях создания условий, обеспечивающих безопасность дорожного движения при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров.

Таким образом, Устав регулирует отношения, связанные с оказанием услуг по перевозке пассажиров, багажа и грузов, а Правила регулируют отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения перевозчиками, то есть регулируют деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров транспортом общего пользования с целью создания условий для обеспечения безопасности дорожного движения.

В остальной части иска суд считает необходимым истцу отказать, поскольку в остальной части оспариваемые Правила не противоречат законодательству Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 110, 167–170, 191–195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

признать недействующими пункты 1.3.13, 1.3.22, подпункты «б», «г», «и», «к» пункта 2.3, подпункт «г» пункта 2.5, пункты 2.6, 2.10, 2.15, 3.4 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа города-героя Волгограда, принятых решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244, как противоречащие статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», приказу Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 24.12.1987 № 176. В остальной части иска отказать.

Взыскать с Волгоградской городской Думы в пользу ООО «Волгоград-Автоэкспресс» 500 руб. в возмещение расходов по госпошлине.

Решение может быть обжаловано в установленном законом порядке в кассационную инстанцию — Федеральный арбитражный суд Поволжского округа.

*Председательствующий М.Н. Горбачевский
Судьи Н.Н. Середа, О.П. Ильинова*

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

**Арбитражный суд Нижегородской области
Решение
Дело № А43-10171/200 10-153/адм.
г. Нижний Новгород, 1 сентября 2008 г.**

Арбитражный суд Нижегородской области в составе: председательствующего судьи Иванова А.В., судей Мукабенова И.Ю., Новиковой Н.Н., при ведении протокола судебного заседания судьей Ивановым А.В.,

при участии: представителей заявителя — начальника отдела антимонопольного контроля Валитова М.А., доверенность от 09.01.2008 № 01/01, специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля Литвиненко Н.В., доверенность от 25.04.2008 №02/1851;

представителя ответчика — правительства Нижегородской области — заведующей сектором по работе с арбитражными судами и судами общей юрисдикции отдела судебной работы правового управления государственно-правового департамента Нижегородской области Бисиной П.С. , доверенность от 09.01.2008 № 5;

представителя третьего лица — главного специалиста Нестеровой Е.Е., доверенность от 23.06.2008 № 502-1284;

прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Нижегородской области Купцова М.А., удостоверение № 163204,

рассмотрев 25.08.2008 в открытом судебном заседании с объявлением резолютивной части судебного решения заявление Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области об оспаривании отдельных положений нормативного правового акта правительства Нижегородской области с участием в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, — Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области, г. Нижний Новгород, и также вступившего в дело прокурора,

УСТАНОВИЛ:

Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области с учетом уточнения предмета заявленных требований в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации просит признать не действующими нормативные положения пункта 9 в той его части, которая позволяет Комитету государственного ветеринарного надзора Нижегородской области отказать обратившемуся к нему лицу в выдаче разрешения на ввоз (импорт) поднадзорной органам государственной ветеринарной службы продукции на территорию Российской Федерации, а также в полном объеме нормативные положения пунктов 12 и 13 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской

Об оспаривании нормативного правового акта

области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения, утвержденных постановлением Правительства Нижегородской области от 12.09.2007 № 335 «О порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения».

При этом заявитель полагает, что оспариваемые нормативные положения Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения не соответствуют положениям федерального законодательства, имеющим большую юридическую силу, нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, создают препятствия для свободного перемещения товаров, работ и услуг на территории Российской Федерации, ограничивают конкуренцию в связи с установлением конкурентных ограничений для хозяйствующих субъектов Нижегородской области.

Оспариваемые положения, по мнению заявителя, принятые органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с превышением полномочий, определенных в статье 3 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 «О ветеринарии» (в редакции последующих изменений и дополнений), и по вопросам ведения Российской Федерации.

В частности, предоставление уполномоченному в области ветеринарии органу исполнительной власти Нижегородской области — Комитету государственного ветеринарного надзора Нижегородской области в пункте 9 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения права по результатам рассмотрения заявки лица, осуществляющего ввоз на таможенную территорию Российской Федерации (в регион Нижегородской области) либо внутренний таможенный транзит через таможенную территорию Российской Федерации (в регионе Нижегородской области) поднадзорной органам государственной ветеринарной службы продукции, направить этому лицу отказ в выдаче соответствующего разрешения на ввоз продукции, происходящей из иностранных государств, не соответствует федеральному законодательству о ветеринарии, наделяющему таким полномочием лишь должностных лиц уполномоченного в области ветеринарии федерального органа исполнительной власти — Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзора).

Вводя обязательное условие о наличии разрешения председателя Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области — главного ветеринарного инспектора Нижегородской области для ввоза на территорию Нижегородской области поднадзорной органам государственной ветеринарной службы продукции российского происхождения, произведенной в других субъектах Российской Федерации, и устанавливая порядок выдачи таких разрешений в пунктах 12, 13 Правил о порядке

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения, Правительство Нижегородской области, как считает заявитель, установило не предусмотренные федеральным законодательством о ветеринарии требования к перемещению такой продукции, которые нарушают конституционные принципы единства экономического пространства Российской Федерации и недопущения создания между субъектами Российской Федерации прямых либо косвенных запретов и ограничений для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Вышеназванные несоответствия оспариваемых положений нормативного правового акта Правительства Нижегородской области федеральному законодательству, по убеждению заявителя, приводят к нарушению прав и законных интересов лиц, осуществляющих экономическую деятельность в Нижегородской области, и незаконному возложению на названных лиц дополнительных обязанностей, отсутствующих у иных лиц, осуществляющих аналогичную деятельность в других субъектах Российской Федерации, что ограничивает конкуренцию между ними. Данные доводы заявителя подтверждаются обращениями к нему ряда субъектов предпринимательской деятельности, связанной с оборотом продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы.

Правительство Нижегородской области (ответчик по делу) требования заявителя не признает, а доводы полагает необоснованными и не соответствующими фактическим обстоятельствам дела.

По мнению представителей ответчика, исполнительный орган власти Нижегородской области при принятии Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения действовал в рамках полномочий, предоставленных ему федеральным и областным законодательством, и не вышел за рамки собственной компетенции. Оспариваемые заявителем отдельные положения нормативного правового акта Правительства Нижегородской области не содержат в себе каких-либо дополнительных правоограничений для субъектов рынка продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, поскольку федеральное законодательство в целях защиты животных от болезней и защиты здоровья граждан от болезней, общих для человека и животных, устанавливает государственный контроль (надзор) за перевозкой (включающей ввоз) продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения по территории Российской Федерации, предполагающий осуществление соответствующих контрольно-надзорных функций уполномоченными в области ветеринарии органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включающих выдачу соответствующих ветеринарно-сопроводительных документов на продукцию, в данном случае — разрешений на ее ввоз на территорию Нижегородской области.

Выдача таких разрешений согласно оспариваемым заявителем положениям нормативного правового акта Правительства Нижегородской области

Об оспаривании нормативного правового акта

предполагается бесплатно, субъекты рынка продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, заинтересованы в получении таких разрешений, с тем чтобы избежать впоследствии неоправданных убытков в связи с неосведомленностью о ветеринарно-эпизоотическом неблагополучии ввезенной продукции.

Что же касается оспариваемых положений пункта 9 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения, то в них, по мнению ответчика, подразумевается направление Комитетом государственного ветеринарного надзора Нижегородской области отказа в выдаче разрешения на ввоз (импорт) продукции иностранного происхождения от имени и по поручению Россельхознадзора, который в непосредственные отношения с импортерами не вступает.

Третье лицо (Комитет государственного ветеринарного надзора Нижегородской области) поддержало доводы Правительства Нижегородской области о соответствии федеральному законодательству о ветеринарии оспариваемых положений нормативного правового акта. При этом представитель данного третьего лица полагает, что установление разрешительного порядка ввоза на территорию Нижегородской области произведенной в других субъектах Российской Федерации продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, соответствует целям законодательства о ветеринарии и относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Вступивший в дело в порядке части 5 статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации прокурор представил заключение о несоответствии федеральному законодательству оспариваемых заявителем положений Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения по основаниям, приведенным заявителем.

Кроме того, прокурор указал на внесение им в Законодательное собрание Нижегородской области протеста на отдельные положения Закона Нижегородской области от 01.02.2007 № 10-З «О ветеринарии в Нижегородской области», позволившие Правительству Нижегородской области принять оспариваемые в данном деле нормативно-правовые положения Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения.

Заслушав представителей лиц, участвующих в деле, изучив материалы дела, арбитражный суд находит требования заявителя подлежащими удовлетворению, исходя из следующего.

В силу статьи 2 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 «О ветеринарии» (в редакции последующих изменений и дополнений) ветеринарное

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

законодательство Российской Федерации регулирует отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных. Ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из этого Закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что отношения, связанные с оборотом продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, подвержены комплексному нормативному правовому регулированию. Поскольку животные и продукция животного происхождения относятся к категории движимого имущества (статьи 130, 137 Гражданского кодекса Российской Федерации), оборот которых осуществляется по общим правилам гражданского законодательства. Для оборота животных и продукции животного происхождения нормы законодательства о ветеринарии устанавливают дополнительные требования и ограничения, необходимые для целей регулирования ветеринарии.

Согласно конституционным принципам единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, свободы экономической деятельности (статья 8 Конституции Российской Федерации) на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74 Конституции Российской Федерации). При этом таможенное регулирование и гражданское право относятся к исключительному ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации).

Указанные конституционные положения определяют принципы разграничения компетенции и полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, включая вопросы ветеринарии, под которой понимается область научных знаний и практической деятельности, направленных на предупреждение болезней животных и их лечение, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиту населения от болезней, общих для человека и животных (статья 1 Закона Российской Федерации «О ветеринарии»). Исходя из этих принципов в статье 3 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» к полномочиям субъекта Российской Федерации в области ветеринарии относятся в том числе защита населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Россий-

Об оспаривании нормативного правового акта

ской Федерации, решение иных вопросов в области ветеринарии, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

В силу части 2 статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации государственные органы вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных этим Кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Положения статьи 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации наделяют государственные органы правом обратиться в арбитражный суд с заявлениями в защиту публичных интересов, если такое полномочие для указанных государственных органов установлено федеральным законом. При этом государственный орган, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца (заявителя).

Обращаясь в суд с настоящим заявлением, Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области указывает на положения подпункта «а» пункта 6 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 «О защите конкуренции», наделяющие антимонопольный орган полномочием обращаться в арбитражный суд с заявлением о признании не действующими полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Оспариваемые в данном деле отдельные положения Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения утверждены постановлением Правительства Нижегородской области от 12.09.2007 № 335 «О порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения», опубликованным для всеобщего сведения в газете «Нижегородские новости» от 15.11.2007 № 213 (3865). Правила о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения являются нормативным правовым актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации — Правительства Нижегородской области, устанавливают правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц (адресатов), рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные этими нормами.

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

Как следует из оспариваемых заявителем положений абзаца второго пункта 9 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения, *Комитет государственного ветеринарного надзора Нижегородской области рассматривает заявку* (лица, предполагающего ввоз на территорию Нижегородской области поднадзорной органам государственной ветеринарной службы продукции иностранного происхождения из-за границы) *с прилагаемыми к ней материалами и направляет в Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору ходатайство о выдаче такому заявителю разрешения на ввоз указанной продукции либо направляет заявителю обоснованный отказ в выдаче такого разрешения* (курсивом отмечен буквальный текст оспариваемых положений).

Исходя из системного построения Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения регулируемые в пункте 9 названных Правил отношения возникают в связи со ввозом на таможенную территорию Российской Федерации (в регионе деятельности Нижегородской таможни) с целью выпуска для внутреннего потребления (импорта) продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, либо в связи с организацией внутреннего таможенного транзита этой продукции через территорию Нижегородской области.

В силу положений статей 9, 14 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» ввоз на территорию Российской Федерации (вывоз с территории), а также транзит через территорию Российской Федерации продукции животного происхождения, кормов, кормовых добавок, лекарственных средств для животных осуществляется при наличии письменного разрешения Главного государственного ветеринарного инспектора Российской Федерации. Главный государственный ветеринарный инспектор Российской Федерации по должности является в настоящее время должностным лицом центрального аппарата Россельхознадзора. По правилу пункта 1.1 Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по выдаче разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств, кормов и кормовых добавок для животных, подкарантинной продукции, утвержденного приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 09.01.2008 № 1, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 11.02.2008 № 11136, государственную функцию по выдаче разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств, кормов и кормовых добавок для животных, подкарантинной продукции исполняет Федеральная служба по ветери-

Об оспаривании нормативного правового акта

нарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и ее территориальные органы (далее — территориальные управления).

Таким образом, такой метод нормативного регулирования правоотношений по обороту продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, как разрешительный порядок ее ввоза на таможенную территорию Российской Федерации относится к компетенции и полномочиям должностных лиц федерального органа исполнительной власти — Россельхознадзора.

Этот метод подпадает под понятие запретов и правоограничений во внешнеторговой деятельности, устанавливающих дополнительные обязанности для импортеров животных и продукции животного происхождения. В силу статьи 32 Федерального закона от 08.12.2003 «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами исходя из национальных интересов могут вводиться меры, не носящие экономического характера и затрагивающие внешнюю торговлю товарами, если эти меры необходимы для охраны жизни или здоровья граждан, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений.

Правилами пунктов 3.16, 3.24, 3.27.6, 3.28.2 вышеназванного Административного регламента предусмотрено, что юридическим фактом, являющимся основанием для начала административной процедуры, является поступление в Россельхознадзор ходатайства Главного государственного ветеринарного инспектора субъекта Российской Федерации о выдаче разрешения на ввоз в Российскую Федерацию поднадзорного груза.

Результатом административной процедуры является выдача разрешения на ввоз или отказ в выдаче разрешения на ввоз, оформляемые в форме письма или телефонограммы Россельхознадзора, подписанныго Главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации (заместителем руководителя Россельхознадзора). При этом Главный государственный ветеринарный инспектор субъекта Российской Федерации информирует заинтересованное лицо о результатах административной процедуры.

Вместе с тем из буквального содержания оспариваемого заявителем абзаца второго пункта 9 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения следует, что решение об отказе в выдаче заинтересованному импортеру разрешения на ввоз может быть самостоятельно принято Комитетом государственного ветеринарного надзора Нижегородской области без проведения в установленном порядке соответствующей административной процедуры. Указанное положение оспариваемой нормы не соответствует федеральному законодательству о ветеринарии и

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

нарушает установленный федеральным законодательством порядок установления правоограничений во внешней торговле.

Суд отклоняет доводы ответчика о том, что оспариваемым положением пункта 9 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения подразумевается направление Комитетом государственного ветеринарного надзора Нижегородской области отказа в выдаче разрешения на ввоз (импорт) продукции иностранного происхождения от имени и по поручению Россельхознадзора, поскольку данное толкование оспариваемой нормы права не соответствует ее буквальному значению при использованной ответчиком грамматической и логической конструкции абзаца второго пункта 9 упомянутых Правил. Преодоление выявленного судом несоответствия оспариваемой нормы положениям федерального законодательства о ветеринарии возможно исключительно путем приведения этой нормы в соответствие с федеральным законодательством.

Как следует из оспариваемых заявителем положений пунктов 12, 13 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения, *ввоз на территорию Нижегородской области подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов из субъектов Российской Федерации осуществляется при наличии разрешения председателя Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области — главного государственного ветеринарного инспектора Нижегородской области. Для получения разрешения председателя Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области организации, индивидуальные предприниматели и физические лица не позднее чем за 30 дней до предполагаемого срока ввоза представляют заявку на имя председателя Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области. Комитет государственного ветеринарного надзора Нижегородской области рассматривает заявку (не более 30 дней) с прилагаемыми к ней материалами, и по результатам рассмотрения председатель Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области принимает решение о выдаче разрешения на ввоз в Нижегородскую область поднадзорных грузов или об отказе в его выдаче. Запросы, оформленные с нарушениями установленных законодательством требований, не рассматриваются* (курсивом отмечен буквальный текст оспариваемых положений).

Таким образом, вышеприведенные правовые нормы устанавливают разрешительный порядок ввоза на территорию Нижегородской области продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, происходящей из других субъектов Российской Федерации.

Общим принципом допустимости разрешительного порядка перемещения объектов имущественных прав по территории Российской Федерации является ранее названный судом конституционный принцип возможности установления подобных правоограничений в соответствии с федераль-

Об оспаривании нормативного правового акта

ным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74 Конституции Российской Федерации). Этот конституционный принцип в гражданском праве подтвержден пунктом 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем положения Закона Российской Федерации «О ветеринарии» не содержат в себе норм, допускающих наделение должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ветеринарии полномочиями выдавать разрешения либо откладывать в выдаче разрешений на ввоз находящейся в законном обороте российской продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, на территорию какого-либо субъекта Российской Федерации.

Статьями 15, 18, 21 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» устанавливаются требования о соответствии продукции животноводства по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы установленным требованиям безопасности для здоровья населения и подтверждение ее происхождения из благополучной по заразным болезням животных территории. Ответственность за здоровье, содержание и использование животных несут их владельцы, а за выпуск безопасных в ветеринарно-санитарном отношении продуктов животноводства — производители этих продуктов. При этом мясо, мясные и другие продукты убоя (промысла) животных, молоко, молочные продукты, яйца, иная продукция животного происхождения подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе в целях определения их пригодности к использованию для пищевых целей.

Организация и проведение ветеринарно-санитарной экспертизы, условия использования продукции животного происхождения и продукции растительного происхождения непромышленного изготовления для пищевых целей, а также кормов и кормовых добавок растительного происхождения определяются техническими регламентами в области ветеринарии, ветеринарно-санитарными требованиями и нормами безопасности кормов и кормовых добавок, издаваемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом в силу статьи 3 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» разработка вышеупомянутых технических регламентов в области ветеринарии отнесена к полномочиям Российской Федерации, что, очевидно, призвано обеспечить единство системы регулирования этих вопросов на всей территории Российской Федерации, образующей единое экономическое пространство.

Поскольку до настоящего времени общий технический регламент по ветеринарии не принят, в силу статьи 3 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» подлежат применению нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти в области регулирования ветеринарии — Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

ции (пункт 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 № 450).

Согласно действующим нормативно-правовым актам Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (Правилам организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденным приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16.11.2006 № 422) обеспечение правоограничений в области оборота продукции, поднадзорной органам государственного ветеринарного надзора, осуществляется путем выдачи ветеринарных сопроводительных документов, характеризующих территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние продукции, эпизоотическое состояние места ее выхода и позволяющих идентифицировать продукцию. Такие ветеринарные сопроводительные документы при перевозке продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы, между субъектами Российской Федерации выдаются должностными лицами уполномоченного в области ветеринарии органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, с территории которого осуществляется вывоз соответствующей продукции. При этом к ветеринарным сопроводительным документам в этом случае относится и разрешение руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ветеринарии на вывоз продукции с соответствующей территорией.

Идентифицируемая продукция, следующая с ветеринарными сопроводительными документами, предполагается находящейся в законном имущественном обороте и может быть свободно ввезена на территорию любого субъекта Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемые положения пунктов 12, 13 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения не соответствуют федеральному законодательству о ветеринарии и устанавливают не предусмотренные федеральным законодательством правоограничения гражданского оборота объектов имущественных прав.

Данные правоограничения могут иметь и запретительный характер, поскольку из буквального толкования положений пункта 13 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения следует, что заинтересованному лицу может быть отказано в выдаче разрешения на ввоз продукции, поднадзорной органам государственной ветеринарной службы.

Указанные правоограничения, будучи установленными нормативным актом, действующим на территории одного субъекта Российской Федерации, ставят в неравное положение лиц, являющихся адресатами этого акта

Об оспаривании нормативного правового акта

(ввозящим соответствующую продукцию на территорию Нижегородской области), и лиц, не являющихся таковыми (ввозящими соответствующую продукцию в иные субъекты Российской Федерации), то есть влияют на конкуренцию между такими лицами в пределах единого экономического пространства Российской Федерации.

В силу статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности, запрещается установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.

В связи с изложенным уточненные требования заявителя подлежат удовлетворению.

В силу чего и в связи с освобождением заявителя от уплаты государственной пошлины при обращении в арбитражный суд в защиту государственных и (или) общественных интересов по подпункту 1 пункта 1 статьи 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации с ответчика по делу подлежит взысканию государственная пошлина в размере 2000 руб.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 110, 167–170, 176, 180–182, 195, 319 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

признать не действующими второй абзац пункта 9 Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения, утвержденных постановлением Правительства Нижегородской области от 12.09.2007 № 335 «О порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения», в той его части, которая позволяет Комитету государственного ветеринарного надзора Нижегородской области направить обратившемуся к нему лицу отказ в выдаче разрешения на ввоз (импорт) поднадзорной органам государственной ветеринарной службы продукции, а также в полном объеме пункты 12 и 13 названных Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения как не соответствующие федеральному законодательству о ветеринарии, гражданскому законодательству и законодательству о защите конкуренции.

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 12/2008

Взыскать с Правительства Нижегородской области, г. Нижний Новгород, 2000 руб. государственной пошлины по делу. Выдать исполнительный лист на взыскание государственной пошлины.

Настоящее решение вступает в законную силу со дня его принятия.

Признанные настоящим решением не действующими отдельные положения Правил о порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения, утвержденных постановлением Правительства Нижегородской области от 12.09.2007 № 335 «О порядке и условиях ввоза на территорию Нижегородской области продовольственного сырья и пищевых продуктов животного происхождения», не подлежат применению и должны быть приведены Правительством Нижегородской области в соответствие с федеральным законодательством о ветеринарии, гражданским законодательством и законодательством о защите конкуренции.

Настоящее решение может быть обжаловано в кассационном порядке.

*Председательствующий А.В. Иванов
Судьи И.Ю. Мукабенов, Н.Н. Новикова*