



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 48-Г09-19

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

10 февраля 2010 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Еременко Т.И., при секретаре Литвиненко А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе МУП «Челябгортранс» на решение Челябинского областного суда от 30 октября 2009 года, которым МУП «Челябгортранс» отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Челябинской области от 24 сентября 2009 года №465-ФЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., представителя МУП «Челябгортранс» Гуржея С.Ю., просившего решение отменить, Законодательного Собрания, Губернатора, министерства социальных отношений Челябинской области, не поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда законным и обоснованным, а поэтому, не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Законодательным собранием Челябинской области принят Закон области от 24 сентября 2009 года № 465-30 «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан, оказание мер

социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета».

Муниципальное унитарное предприятие «Челябгортранс» (МУП «Челябгортранс») обратилось в Челябинский областной суд с заявлением о признании указанного Закона противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления в силу.

В обоснование требований МУП «Челябгортранс» указано, что Закон Челябинской области № 465-30 принят с нарушением правил разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением; предусматривает дополнительные меры социальной поддержки в форме льготы по проезду, что противоречит Закону № 122-ФЗ от 24 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; порождает обязанность перевозчика МУП «Челябгортранс» в отсутствие договора перевозки перевозить федеральных льготников, что нарушает их права и законные интересы в сфере осуществления предпринимательской деятельности; вводит в действие новый вид проездного билета форма и реквизиты которого не соответствуют постановлению Правительства Российской Федерации; определяет цену билета для проезда на общественном транспорте в нарушение порядка, предусмотренного транспортным Уставом и Правилами перевозок; не регулирует ясно, полно и определено бюджетные обязательства перед перевозчиком, в том числе вопросы возмещения убытков от перевозки по единому социальному проездному билету (ЕСПБ). По мнению заявителя, вопросы организации транспортного обслуживания видами общественного транспорта отнесены к вопросам местного значения, а не субъектов Российской Федерации. Кроме того, нарушен порядок принятия оспариваемого Закона законодательным (представительным) органом Челябинской области.

Представители Губернатора Челябинской области, Законодательного Собрания Челябинской области, Министерства социальных отношений Челябинской области возражали против удовлетворения заявления.

Решением Челябинского областного суда от 30 октября 2009 года в удовлетворении заявления МУП «Челябгортранс» отказано.

В кассационной жалобе МУП «Челябгортранс» просит решение отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

Изучив и обсудив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия не находит их подлежащими удовлетворению ввиду отсутствия оснований, предусмотренных статьей 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Заявителем оспаривается нормативный правовой акт, поэтому суд обоснованно руководствовался нормами статей 251-253 ГПК РФ, регламентирующими производство такой категории дел. При этом суд в полной мере, безотносительно к доводам заявленных требований, выяснил, издан ли оспариваемый Закон в пределах полномочий органа, а также соответствует ли закону содержание, форма, порядок принятия и опубликования, что нашло мотивированное, обстоятельное отражение в судебном решении.

Так, проверяя законность оспариваемого Закона Челябинской области от 24 сентября 2009 года № 465-30 «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета», суд правильно пришел к выводу, что порядок его принятия Законодательным собранием области не нарушен, соответствует требованиям статей 6,7,8 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 46 Устава области и пункту 94, п.п. 1,2,6 пункта 96 Регламента Законодательного Собрания Челябинской области, предусматривающие правила рассмотрения законопроектов и принятие Закона субъекта РФ.

Как видно, из материалов дела, в подтверждение соблюдения Порядка принятия Закона области от 24 сентября 2009 года № 465-30 «О дополнительных мерах социальной поддержки по проезду отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета» суду представлены: обращение Губернатора Челябинской области от 18 сентября 2009 года в Законодательное Собрание области о рассмотрении указанного проекта Закона № 465-30, протокол заседания Комитета по социальной политике от 17 сентября 2009 года № 65; повестка заседания Комитета и протокол заседания Комитета по социальной политике от 22 сентября 2009 года № 66 о рассмотрении, одобрении и рекомендации к принятию законопроекта Законодательным Собранием; решение Комитета от 22 сентября 2009 №66/1 по проекту Закона № 465-30; заключение государственно-правового управления на проект Закона № 465-30 от 23 сентября 2009 № 346 и согласование с лингвистическим отделом управления аппарата Законодательного Собрания области; протокол заседания Законодательного Собрания Челябинской области от 24 сентября 2009 года № 45; постановления Законодательного Собрания области от 24 сентября 2009 года № 1921 и от 24 сентября 2009 № 1922; диктофонограмма заседания Законодательного Собрания Челябинской области от 24 сентября 2009 года. Установленные обстоятельства, свидетельствуют о том, что Законопроект «О дополнительных мерах социальной поддержки по проезду отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета» был рассмотрен в двух чтениях (первом и третьем чтении), принято постановление Законодательного Собрания Челябинской области о принятии проекта Закона «О дополнительных мерах

социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета» № 1921. Кроме того, принято постановление Законодательного Собрания области о принятии Закона области «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета» № 1922 от 24 сентября 2009 года, который подписан Губернатором Челябинской области, 28 сентября 2009 года, оспариваемый Закон области подписан губернатором Челябинской области, 29 сентября 2009 года опубликован в газете «Южноуральская панорама» №186 (2066), что опровергает довод заявителя о не соблюдении процедуры внесения, рассмотрения и принятия оспариваемого Закона области.

Исходя из особенностей предмета правового регулирования оспариваемого регионального Закона, Судебная коллегия соглашается с суждениями суда первой инстанции о законности этого Закона в контексте заявленных требований.

Согласно статье 1 этого Закона на территории Челябинской области установлены дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета, по оплате проезда на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси) и на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) пригородных маршрутов на основании единого социального проездного билета. Указанные меры социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан, установленные настоящим Законом, отнесены к расходным обязательствам Челябинской области (статья 5 Закона области).

К гражданам, на которых распространяется действие оспариваемого Закона области, в соответствии со статьей 2 Закона области отнесены, проживающие на территории Челябинской области инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий; участники Великой Отечественной войны из числа указанных в подпунктах «а»-«ж» и «и» подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О ветеранах»: бывшие несовершеннолетние узники концлагеря, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны; ветераны боевых действий из числа лиц, указанных в подпунктах 1-4 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», не состоящие на военной или приравненной к ней службе; военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев; военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период; лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; лица, работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и

других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог, а также члены экипажей судов транспортного флота, интернированные в начале Великой Отечественной войны в портах других государств; члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий; инвалиды; дети-инвалиды; граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; инвалиды вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; участники ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС(1986-1990 годы); граждане, призванные на военные сборы и принимавшие участие в 1988-1990 годах в работах по объекту «Укрытие»; граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча; граждане, ставшие инвалидами вследствие аварии на ПО «Маяк»; участники ликвидации последствий аварии на ПО «Маяк» в 1957-1958 годах и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча периода 1949-1956 годов; участники ликвидации последствий аварии в 1957 году на ПО «Маяк» периода 1959-1961 годов и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча периода 1957-1962 годов; граждане из подразделений особого риска; лица, награжденные нагрудным знаком «Почетный донор России» либо «Почетный донор СССР»; члены семей погибших (умерших) граждан, удостоенных звания Героя Советского Союза, звания Героя Российской Федерации.

Согласно статьям 3, 4 оспариваемого Закона области дополнительные меры социальной поддержки вышеуказанной категории граждан по проезду в транспорте общего пользования в соответствии с настоящим Законом, включают в себя: проезд на территории области по единому социальному проездному билету на всех видах городского пассажирского транспорта, на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов, проезд на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов с определенной стоимостью в месяц.

Что же касается порядка возмещения расходов транспортным организациям, осуществляющим перевозку граждан на основании единых социальных проездных билетов, он в силу требований части 3 статьи 4 регулируется нормативным правовым актом Правительства Челябинской области. Из обстоятельств дела видно, что таким правовым актом является постановление Правительства Челябинской области от 30 сентября 2009 года № 246-п «О мерах по реализации закона Челябинской области «О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым осуществляется за счет средств федерального бюджета»

Таким образом, в той части, которой затрагиваются интересы заявителя, оспариваемая норма, являясь по своей юридической конструкции отсылочной, каких-либо положений, отменяющих, изменяющих, либо иным образом, ограничивающим предпринимательскую деятельность транспортных организаций, при осуществлении ими перевозки граждан на основании единых социальных проездных билетов, не содержит. А следовательно, у суда нет оснований делать какие-либо выводы о снижении законодателем субъекта Российской Федерации уровня правовых гарантий предоставленных федеральным законодателем транспортным организациям.

Доводы заявителя о превышении субъектом Российской Федерации своих нормотворческих полномочий при установлении оспариваемого регулирования, несостоятельны.

В соответствии с подпунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 26.3.1 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан; форма и порядок предоставления дополнительных мер социальной поддержки определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2005 года отменены льготы бесплатного проезда на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения отдельных категорий граждан.

Федеральное отраслевое законодательство (Федеральные законы «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О донорстве крови и её компонентов», «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», «О социальной защите граждан Российской Федерации подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на ПО «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», Закон Российской Федерации «О

социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС») также предусмотрело право субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции и имеющихся средств принимать решения о дополнительных мерах социальной поддержки, не предусмотренных названными Федеральными законами, для указанных в них категорий граждан, в частности, по оплате проезда на городском пассажирском транспорте и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов. Это правило согласуется с нормами Федерального закона от 6 октября 1999 № 184-ФЗ (с последующими изменениями), предусматривающими отнесение решения вопросов социальной поддержки определенной категории граждан к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Таким образом, анализ вышеприведенных правовых норм свидетельствует о том, что правовое регулирование дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по оплате проезда городским пассажирским транспортом и автомобильным транспортом общего пользования пригородных маршрутов отнесено к полномочиям субъекта Российской Федерации.

Нельзя признать обоснованными и доводы заявителя о противоречии оспариваемого Закона области положениям Федеральных законов «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»; «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; статьям 784, 786 Гражданского кодекса Российской Федерации; Уставу автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта; Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 № 112.

Судом первой инстанции правильно отмечено, что положениями указанного федерального законодательства урегулированы вопросы, касающиеся перевозочной деятельности на территории Российской Федерации, а также определены взаимоотношения транспортных организаций при перевозке грузов, пассажиров и багажа разными видами транспорта; условия и ответственность сторон по этим перевозкам.

Оспариваемый заявителем Закон области не осуществляет собственное правовое регулирование деятельности по перевозочной деятельности, а принят во исполнение Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; «О ветеранах» (с последующими изменениями); «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; «О донорстве крови и ее компонентов»; «О статусе Героев Советского Союза», Героев РФ и полных кавалеров ордена Славы», предусматривающих право субъектов Российской Федерации устанавливать

иные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан.

Суд правильно пришел и к выводу о соответствии федеральному законодательству части 2 статьи 4 оспариваемого Закона Челябинской области, предусматривающей право на проезд на основании единого социального проездного билета лиц для сопровождения ребенка-инвалида. Суд верно исходил из того, что право детей -инвалидов, их родителей, опекунов, попечителей и социальных работников, осуществляющих уход за детьми - инвалидами, а также инвалидов на бесплатный проезд на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения, кроме такси было предусмотрено до 1 января 2005 года Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Действительно, указанная льгота распространялась на лицо, сопровождающее ребенка-инвалида. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ статья 30, устанавливающая вышеназванное право, в том числе инвалидов и лица, сопровождающего ребенка-инвалида, признана утратившей силу. Однако, в силу пункта 6 статьи 5 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки предоставлено право предоставления дополнительных мер социальной поддержки инвалидам в счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Как уже было отмечено, согласно п.п.24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального Закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, относится решение вопросов социальной поддержки инвалидов.

Поскольку выводы суда являются законными и обоснованными, соответствуют обстоятельствам дела, материальный Закон, регулирующий спорное правоотношение судом понят и истолкован верно, вследствие чего, судом верно был сделан вывод о соответствии федеральному законодательству оспариваемого заявителем регионального закона, оснований для отмены решения суда первой инстанции в кассационном порядке нет.

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

о п р е д е л и л а:

решение Челябинского областного суда от 30 октября 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу МУП «Челябгортранс» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи