



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 72-АПГ12-12

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

16 января 2013 года.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Хаменкова В.Б.
судей Меркулова В.П. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Правительства Забайкальского края на решение Забайкальского краевого суда от 1 октября 2012 года, которым частично удовлетворены требования администрации городского округа «Город Чита»: признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абзац 2 пункта 2 в части слов «органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Забайкальского края»; пункт 4 в части слов «в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края»; пункт 5 в части слов «органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края»; пункт 6 в части слов «органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края»; абзац 2 пункта 7 в части слов «через органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края» Порядка компенсации юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям убытков, образовавшихся в результате оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан на территории Забайкальского края, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 23 ноября 2009 года № 425.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Забайкальского края от 23 ноября 2009 года № 425 утвержден Порядок компенсации юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям убытков, образовавшихся в результате оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан на территории Забайкальского края.

Порядком установлены правила компенсации убытков, образовавшихся в результате оказания мер социальной поддержки в виде 50-процентной скидки со стоимости проезда на городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования в Забайкальском крае отдельным категориям граждан, установленным статьей 1 закона Забайкальского края от 5 октября 2009 года № 243-ЗЗК «О льготном проезде на городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования для отдельных категорий граждан на территории Забайкальского края».

В соответствии с абзацем 2 пункта 2 Порядка компенсация убытков производится юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим пассажирские перевозки городским и пригородным пассажирским транспортом общего пользования на основании договоров на возмещение убытков, заключенных органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Забайкальского края, с перевозчиками (кроме организаций железнодорожного транспорта).

Пункт 4 Порядка предусматривает, что перевозчики (кроме организаций железнодорожного транспорта), заключившие договоры, представляют отчеты о компенсации убытков по форме согласно приложению к настоящему Порядку до 5-го числа месяца, следующего за отчетным, в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края.

Согласно пункту 5 Порядка организации железнодорожного транспорта, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края представляют отчеты о компенсации убытков в Министерство территориального развития Забайкальского края до 10-го числа месяца, следующего за отчетным.

Пункт 6 Порядка предусматривает, что Министерство территориального развития Забайкальского края осуществляет проверку отчетов о компенсации убытков, представленных организациями железнодорожного транспорта, органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края, формирует сводный отчет и представляет его в Министерство финансов Забайкальского края.

Согласно абзацу 2 пункта 7 Порядка на основании сводного отчета Министерство финансов Забайкальского края производит компенсацию убытков в пределах средств, предусмотренных бюджетом Забайкальского края, перевозчикам (кроме организаций железнодорожного транспорта) через органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края.

Администрация городского округа «Город Чита» обратилась в Забайкальский краевой суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента принятия абзаца 2 пункта 2 в части слов «органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Забайкальского края»; пункта 4 в части слов «в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края»; пункта 5 в части слов «органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края»; пункта 6 в части слов «органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края»; абзаца 2 пункта 7 в части слов «через органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края» Порядка, полагая, что эти нормы предусматривают фактическое участие органов местного самоуправления в исполнении государственных полномочий по социальной поддержке отдельных категорий населения, между тем, такие полномочия органам местного самоуправления не передавались.

По мнению администрации городского округа «Город Чита», наделение органов местного самоуправления указанными полномочиями без соответствующего законодательного оформления нарушает права и интересы городского округа «Город Чита», который, исполняя эти полномочия, несет затраты на содержание органов местного самоуправления, осуществляющих организацию транспортного обслуживания населения, в связи с возложением на них дополнительных функций по заключению с перевозчиками договоров на компенсацию убытков, по сбору отчетности о фактически предоставленных льготных услугах, по распределению (перечислению) компенсации убытков, по участию в промежуточном бюджетном финансировании и выполнению сопутствующих этому контрольных функций над расходованием бюджетных средств. Финансирование участия органов местного самоуправления в механизме обеспечения социальных льгот по проезду на общественном транспорте из краевого бюджета не осуществляется, что также нарушает права местного самоуправления.

Заявитель полагал, что компенсация перевозчикам убытков должна производиться исполнительными органами государственной власти Забайкальского края либо непосредственно хозяйствующим субъектам (перевозчикам) в виде субсидий из краевого бюджета, либо, в случае надлежащей передачи органам местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению социальной поддержки населения при оказании транспортных услуг, посредством передачи на уровень муниципальных бюджетов субвенций на выполнение этих государственных полномочий. В рассматриваемом случае финансирование компенсации убытков осуществляется через органы местного самоуправления посредством предоставления муниципальным бюджетам иных межбюджетных трансфертов, что является нарушением положений статей 78, 136, 139.1, 140 Бюджетного кодекса РФ.

Решением Забайкальского краевого суда от 1 октября 2012 года требования администрации городского округа «Город Чита» удовлетворены

частично: оспариваемые нормы признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционной жалобе Правительства Забайкальского края ставится вопрос об отмене решения суда как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления администрации городского округа «Город Чита».

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

Разрешая заявление, суд пришел к правильному выводу о том, что полномочия органов местного самоуправления, о которых идет речь в оспариваемых нормах, относятся к государственным полномочиям по социальной поддержке отдельных категорий граждан.

В силу пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно подпункту 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъектов Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан.

В настоящее время, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», Закон РФ от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», Закон РФ от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», меры социальной поддержки лиц, на которых они распространяются, определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

Законом Забайкальского края от 5 октября 2009 года № 243-33К «О льготном проезде на городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования для отдельных категорий граждан на территории Забайкальского края» предоставлено право на 50-процентную скидку со стоимости проезда в городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования (кроме воздушного и железнодорожного) для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым является расходным обязательством Российской Федерации и Забайкальского края, и пенсионеров, проживающих на территории Забайкальского края.

Поскольку финансовая реализация названного закона Забайкальского края является расходным обязательством Забайкальского края, суд правильно указал в решении, что социальная поддержка отдельных категорий граждан путем обеспечения льготного проезда на общественном транспорте относится к государственным полномочиям, финансовое обеспечение которых путем компенсации перевозчикам образующихся при этом убытков является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

В силу пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пункте 2 настоящей статьи (за исключением подпунктов 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32 - 36, 38 - 40, 42, 48, 52, 58 и подпункта 64 (кроме полномочий, передаваемых органам местного самоуправления муниципальных районов по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов) пункта 2 настоящей статьи), с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями; перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий; способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты; перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня; порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий; порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль; условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Поскольку государственные полномочия по социальной защите населения, направленные на реализацию закона Забайкальского края от 5 октября 2009 года № 243-ЗЗК «О льготном проезде на городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования для отдельных категорий граждан на территории Забайкальского края» органам местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации не передавались, вопросы предоставления местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления названных полномочий не разрешались, следует признать правильным вывод суда о том, что установление Порядком компенсации юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям убытков, образовавшихся в результате оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан на территории Забайкальского края, утвержденным постановлением Правительства Забайкальского края от 23 ноября 2009 года № 425, обязанностей органов местного самоуправления, оспариваемых в настоящем деле, противоречит федеральному законодательству, нарушает компетенцию органов местного самоуправления.

Довод апелляционной жалобы о том, что реализация обязанностей органов местного самоуправления, установленных в оспариваемых нормах Порядка, осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения в муниципальном образовании и созданию условий для предоставления

транспортных услуг населению, предусмотренных статьями 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и не предполагает дополнительного финансирования, является, по мнению Судебной коллегии, ошибочным. Судом правильно определено, что полномочия, о которых идет речь в оспариваемых нормах, относятся к государственным полномочиям по социальной поддержке отдельных категорий граждан.

Полномочия по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и по организации транспортного обслуживания населения включают в себя создание муниципальных маршрутов, определение порядка допуска перевозчиков к работе на муниципальных маршрутах, организацию работы перевозчиков, контроль за соблюдением перевозчиками установленных требований. Такие обязанности, как заключение с перевозчиками договоров на возмещение убытков, образовавшихся в результате оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, принятие от перевозчиков отчетов о компенсации убытков с последующей передачей в Министерство территориального развития Забайкальского края, выплата компенсаций перевозчикам, не вытекают из полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и по организации транспортного обслуживания населения, а являются государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан.

В силу пункта 1 статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ расходы бюджета субъекта Российской Федерации осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

В соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса РФ юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг предоставляются субсидии на безвозмездной и безвозвратной основе.

Согласно подпункту 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ решение вопросов социальной поддержки граждан осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан.

Учитывая изложенное, верным является вывод суда о том, что установление Порядком обязанности органов местного самоуправления участвовать на основании иных межбюджетных трансфертов из краевого бюджета в компенсации убытков перевозчикам в отсутствие закона о передаче

органам местного самоуправления государственных полномочий также противоречит федеральному законодательству.

Полагая, что выводы суда основаны на законе, анализ которого приведен в решении суда, и доводами апелляционной жалобы Правительства Забайкальского края не опровергаются, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда по доводам апелляционной жалобы.

Ссылка в апелляционной жалобе на статью 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящую к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не может явиться основанием к отмене решения суда, поскольку приведенная норма не свидетельствует о праве органов государственной власти субъектов Российской Федерации наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями в отсутствие соответствующего закона.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Забайкальского краевого суда от 1 октября 2012 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Забайкальского края - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи