

По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта 12 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 81 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"

Определение · № 2427-О · от 06.11.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта 12 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 81 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 6 ноября 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Администрации Краснодарского края,

у с т а н о в и л:

1. В своем запросе, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, Администрация Краснодарского края оспаривает конституционность подпункта 12 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в соответствии с которым 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 организации транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

По мнению заявителя, из оспариваемой нормы Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не ясно, что включает в себя понятие "пригородное железнодорожное сообщение". Такая неопределенность, как полагает заявитель, не позволяет установить пределы полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом.

Кроме того, Администрация Краснодарского края оспаривает конституционность статьи 81 Федерального закона от 10 января 2003 года N 18-ФЗ "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", согласно которой поезда, предназначенные для перевозок пассажиров, делятся на следующие категории: скоростные, скорые и пассажирские в зависимости от скорости их движения; дальние и пригородные в зависимости от расстояния следования и условий проезда; критерии определения категорий поездов в зависимости от скорости их движения и расстояния следования утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта.

Неконституционность статьи 81 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" заявитель усматривает в том, что, определяя расстояние следования и условия проезда как два взаимосвязанных основания для разграничения понятий дальних и пригородных поездов, она наделяет федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта исключительно полномочиями по установлению критериев определения категорий поездов в зависимости от расстояния следования, но не от условий проезда. Заявитель просит Конституционный Суд Российской Федерации признать данные законоположения противоречащими статьям 1 (часть 1), 5 (часть 3), 11 (часть 3), 71 (пункт "и"), 73 и 76 (части 2, 4-6) Конституции Российской Федерации как по содержанию, так и с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Как полагает заявитель, оспариваемые законоположения лишают субъекты Российской Федерации права при реализации полномочия по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении организовать маршруты пригородного железнодорожного сообщения на расстояние свыше 200 километров в пределах территории субъекта Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством, федеративное устройство которого основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 5, часть 3); разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 11, часть 3).

Вместе с тем конституционное разграничение полномочий может быть конкретизировано федеральным законодателем: федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий; соответственно, Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; при этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в отношениях, имеющих общедоинтересное значение, в той мере и постольку, в какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 года N 19-П, от 9 января 1998 года N 1-П и от 13 мая 2004 года N 10-П).

Федеральный законодатель, таким образом, обладает свободой усмотрения при распределении и

перераспределении - в соответствии с обусловленными Конституцией Российской Федерации принципами и целями - государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить наиболее эффективный механизм реализации конституционных функций государства, прежде всего его основополагающей функции - защиты прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации) в сферах общественных отношений, выступающих объектами государственного воздействия. При этом осуществляемое федеральным законодателем правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности, четкости и непротиворечивости, что предполагает, в частности, недопустимость закрепления за субъектами Российской Федерации неопределенных по своему объему и содержанию полномочий, притом что сами эти полномочия должны быть адекватными их конституционному статусу (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2008 года N 452-О-О).

3. Как указано в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с закрепленными Конституцией Российской Федерации принципами, в том числе принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и принципом самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий (подпункты "е", "ж" пункта 1 статьи 1).

Государственное регулирование деятельности транспорта, в том числе железнодорожного, включает систему мер организационно-правового характера, финансово-экономического и другого ресурсного обеспечения. В соответствии со статьей 71 (пункт "и") Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральный транспорт и федеральные пути сообщения. Непосредственно Конституцией Российской Федерацией сами вопросы транспортного обслуживания населения не отнесены ни к ведению Российской Федерации, ни к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (статьи 71 и 72).

До 2003 года четкое разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в сфере транспортной деятельности отсутствовало. С принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения (подпункт 12 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации"), однако иные вопросы, включая способы реализации данных полномочий и определение понятия пригородного сообщения, указанным Федеральным законом не урегулированы.

3.1. Характеристики железнодорожного транспорта как составной части транспортной системы Российской Федерации, обеспечивающей единство экономического пространства, определены статьей 1 Федерального закона от 10 января 2003 года N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации", согласно которой железнодорожный транспорт состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций; его

функционирование осуществляется исходя из таких принципов, как устойчивость работы железнодорожного транспорта; доступность, безопасность и качество оказываемых услуг; развитие конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта; согласованность функционирования единой транспортной системы Российской Федерации; правовое регулирование в области железнодорожного транспорта находится в ведении Российской Федерации.

В то же время данный Федеральный закон непосредственно не регулирует вопросы железнодорожного транспорта пригородного сообщения.

В Федеральном законе "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" содержится классификация поездов на скоростные, скорые и пассажирские в зависимости от скорости их движения, а также на дальние и пригородные - с учетом расстояния следования и условий проезда (статья 81). Указанное законоположение закрепляет, что критерии определения категорий поездов в зависимости от скорости их движения и расстояния следования утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта. Тем самым федеральный законодатель, не уточняя характеристик названных категорий поездов, переносит решение этого вопроса на подзаконный (ведомственный) уровень.

Установление критериев определения категорий поездов в зависимости от скорости их движения и расстояния следования отнесено к полномочиям Министерства транспорта Российской Федерации (пункт 5.2.52 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года N 395). Названный федеральный орган исполнительной власти, реализуя данное полномочие, определил, что пригородные поезда - это поезда, следующие на расстояние не более 200 километров и состоящие из вагонов с местами для сидения (приказ от 18 июля 2007 года N 99).

Таким образом, действующее нормативное регулирование, закрепляя понятие пригородного поезда, исходит не из одного, а из двух критериев: 1) расстояние следования - не более 200 километров; 2) условие проезда - использование вагонов с местами для сидения (ранее к поездам пригородного сообщения относились поезда, следующие на расстояние до 150 километров, - Правила перевозок пассажиров и багажа по железным дорогам Союза ССР, Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации).

3.2. Доступность транспортных услуг относится к числу важнейших факторов, определяющих качество жизни населения. Железнодорожный транспорт пригородного сообщения имеет свои особенности, обуславливающие его повышенную социально-экономическую значимость для общества и государства. Как наиболее скоростной и доступный вид транспорта, связывающий территории удаленных друг от друга районов субъектов Российской Федерации, он предназначен удовлетворять потребности пассажиров в перевозках на значительные расстояния, способствуя тем самым созданию условий для беспрепятственной реализации гражданами прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации Администрация Краснодарского края, наряду с иными доводами, указывает, что в соответствии со статьей 2 Закона Краснодарского края от 13 февраля 2006 года N 987-КЗ "О дополнительных мерах социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий жителей Краснодарского края на 2006-2015 годы" к таким мерам отнесено получение пенсионерами и другими лицами ежемесячно шести талонов для приобретения билета с 50-процентной скидкой на проезд в железнодорожном транспорте пригородного сообщения. Отсутствие ограничения дальности расстояния пригородного сообщения в пределах субъекта Российской Федерации позволяло бы получать льготный билет на проезд отдельным социально незащищенным категориям жителей Краснодарского края.

Между тем субъект Российской Федерации не ограничен действующим правовым регулированием в осуществлении полномочий по установлению за счет средств регионального бюджета дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий

граждан. Как следует из части третьей статьи 26-3-1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать соответствующие дополнительные меры за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Данное участие субъекта Российской Федерации может быть осуществлено вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Соответственно, доводы Администрации Краснодарского края об ущемлении прав социально незащищенных граждан представляются необоснованными, поскольку субъект Российской Федерации вправе предусмотреть дополнительные меры социальной поддержки в сфере транспортного обслуживания для отдельных категорий жителей Краснодарского края по всей его территории.

Таким образом, отсутствуют достаточные основания рассматривать действующее комплексное правовое регулирование как нарушающее принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также конституционный принцип самостоятельности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, в том числе по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Что касается отсутствия в самом Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" норм, раскрывающих понятие "пригородное железнодорожное сообщение", то это обусловлено предметом регулирования данного Федерального закона, который устанавливает лишь общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и государственные гарантии его осуществления. Предусмотренное статьей 81 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" делегирование полномочий федеральному органу исполнительной власти по установлению критериев определения категорий поездов в зависимости от скорости их движения и расстояния следования само по себе не означает какой-либо неопределенности и неясности в рассматриваемом вопросе, тем более в условиях, когда федеральный орган исполнительной власти данные критерии при реализации своих законных полномочий надлежащим образом установил.

4. Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации с учетом требований части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" должен проверить, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемой нормы.

Поскольку такая неопределенность в вопросе о соответствии подпункта 12 пункта 2 статьи 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 81 Федерального закона "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" статьям 1 (часть 1), 5 (часть 3), 11 (часть 3), 71 (пункт "и"), 73 и 76 (части 2, 4-6) Конституции Российской Федерации отсутствует, запрос Администрации Краснодарского края не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 36, пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации
о п р е д е л и л:

1. Признать запрос Администрации Краснодарского края не подлежащим дальнейшему

рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку разрешение поставленного заявителем вопроса не требует вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 2427-О