



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 74-АПГ15-25

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 ноября 2015 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
при секретаре Гришечкине П.В.
рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по заявлению заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 23 апреля 2009 г. 682-З № 255-IV «О порядке предоставления социальных гарантий Президенту Республики Саха (Якутия) и вице-президенту Республики Саха (Якутия), прекратившим исполнение своих полномочий, и членам их семей» по апелляционной жалобе представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) на решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 7 июля 2015 г., которым требования заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) Захаровой О.И. и Павловой Т.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Закон Республики Саха (Якутия) от 23 апреля 2009 г. 682-3 № 256-IV «О порядке предоставления социальных гарантий Президенту Республики Саха (Якутия) и вице-президенту Республики Саха (Якутия), прекратившим исполнение своих полномочий, и членам их семей» (далее – Закон от 23 апреля 2009 г.) опубликован 20 мая и 11 июня 2009 г. в печатных изданиях «Якутские ведомости», № 29, «Ил Тумэн», № 22, соответственно, определяет порядок предоставления социальных гарантий, установленных Конституционным законом Республики Саха (Якутия) от 11 октября 2006 г. 373-3 № 759-III «О Президенте Республики Саха (Якутия)».

Статья 1 оспариваемого закона регулирует порядок выплаты денежного содержания Президенту Республики Саха (Якутия) и вице-президенту Республики Саха (Якутия), прекратившим исполнение своих полномочий, в виде ежемесячного пожизненного денежного содержания в размере 85 процентов и 75 процентов соответственно месячного денежного вознаграждения Президента Республики Саха (Якутия) и вице-президента Республики Саха (Якутия).

Согласно статье 2 Закона от 23 апреля 2009 г. названным выше лицам выплачивается компенсация за наём жилого помещения в пределах Российской Федерации в порядке и на условиях, которые установлены Правительством Республики Саха (Якутия), либо возмещается стоимость приобретаемого жилья общей площадью не более 200 квадратных метров по средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья, утверждённой в установленном порядке Министерством регионального развития Российской Федерации для расчёта размера субсидий на приобретение жилых помещений по месту приобретения (часть 1), они имеют право на возмещение два раза в год транспортных расходов при пользовании воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным транспортом в пределах территории Республики Саха (Якутия) (часть 2), на пользование автомашиной представительского класса в пределах установленного лимита служебных легковых автомашин органов государственной власти Республики Саха (Якутия) (часть 3), а также право на пользование залами для официальных лиц и делегаций аэропортов и аэровокзалов, железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов) и речных вокзалов Республики Саха (Якутия) (часть 4).

В соответствии со статьёй 3 названного регионального закона Президенту Республики Саха (Якутия) и вице-президенту Республики Саха (Якутия), прекратившим исполнение своих полномочий, предоставляются социальные гарантии в виде сохранения медицинского обеспечения, предоставляемого им на день прекращения полномочий, в том числе медицинское обследование один раз в год в государственном учреждении «Республиканская больница № 1 - Национальный центр медицины» (часть 1), один раз в год обеспечиваются санаторно-курортным лечением, в том числе

одного члена семьи, в организациях, расположенных на территории Российской Федерации (часть 2), кроме того, Президенту Республики Саха (Якутия) в течение первых трёх лет со дня прекращения исполнения полномочий обеспечивается государственная охрана в местах его постоянного и временного пребывания (часть 4).

Президент Республики Саха (Якутия) и вице-президент Республики Саха (Якутия), прекратившие исполнение своих полномочий, имеют право на пользование на территории Республики Саха (Якутия) правительственной связью и другими видами связи, которыми располагают органы государственной власти Республики Саха (Якутия) и органы местного самоуправления. Все виды почтовых и телеграфных отправок Президента Республики Саха (Якутия) и вице-президента Республики Саха (Якутия), прекративших исполнение своих полномочий, пересылаются (передаются), обрабатываются и доставляются в разряде правительственных (части 1 и 2 статьи 4 Закона от 23 апреля 2009 г.).

Статья 5 оспариваемого регионального закона регламентирует деятельность аппарата помощников для обеспечения общественно-политической деятельности Президента и вице-президента Республики Саха (Якутия), прекративших исполнение своих полномочий, в пределах Российской Федерации, финансирование которого осуществляется через учреждение, обеспечивающее деятельность Президента Республики Саха (Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия) и общий месячный фонд оплаты труда помощника которых устанавливается в размере не более 0,45-кратного размера ежемесячного пожизненного денежного содержания Президента и вице-президента Республики Саха (Якутия), прекративших исполнение своих полномочий, соответственно, а материально-техническое обеспечение аппарата помощников осуществляется по нормативу расходов содержания органов государственной власти Республики Саха (Якутия).

Как следует из содержания статьи 6 Закона от 23 апреля 2009 г., после смерти Президента Республики Саха (Якутия), прекратившего исполнение своих полномочий, на каждого нетрудоспособного члена его семьи назначается ежемесячное денежное пособие в размере 6-кратного минимального размера пенсии по старости, установленного федеральным законом на день его смерти. Круг членов семьи, имеющих право на указанное пособие, определяется в соответствии с частью 3 статьи 3 названного закона. Сроки выплаты такого пособия определяются в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации в порядке, предусмотренном для назначения пенсии по случаю потери кормильца.

Заместитель прокурора Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими приведённых выше законоположений.

В обоснование заявленных требований прокурором указано, что оспариваемые предписания противоречат статьям 7, 8, 31, 65, 85

Бюджетного кодекса Российской Федерации, приняты без соблюдения баланса частных и публичных интересов, без учёта социально-экономического положения Республики Саха (Якутия) и возможностей республиканского бюджета.

Решением Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 7 июля 2015 г. требования заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) удовлетворены, признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления в законную силу решения суда статьи 1, 2, 3, 4, 5, 6 Закона от 23 апреля 2009 г.

В апелляционной жалобе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) ставится вопрос об отмене решения суда ввиду несоответствия выводов суда обстоятельствам дела.

Относительно апелляционной жалобы прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о несостоятельности её доводов и законности судебного постановления.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, обоснованно руководствовался положениями части 1 статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым расходы бюджета субъекта Российской Федерации осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы на решение вопросов, не отнесённых к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключённых из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих материальных ресурсов и средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

Проанализировав предписания статей 7, 8, 31, 65, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, суд верно указал, что расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации

формируется строго в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти.

Данное положение, в свою очередь, корреспондирует правилам статьи 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, раскрывающим содержание принципа самостоятельности бюджетов, который означает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счёт доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счёт средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Правомерным является суждение суда о том, что реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации дискреционных полномочий по установлению дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств, объективных показателей социально-экономического положения субъекта Российской Федерации.

Такой вывод согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 5 апреля 2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвёртого части 1 статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов», в соответствии с которой право субъекта Российской Федерации устанавливать гарантии деятельности лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, не является безусловным, поскольку Бюджетный кодекс Российской Федерации, допуская в целом возможность самостоятельного установления расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, предусматривает определённые ограничения в отношении условий и порядка введения новых расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, которые должны соблюдаться. При этом, реализуя полномочия по установлению тех или иных выплат, законодатель субъекта Российской Федерации обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета, и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Суд, проанализировав бюджетное законодательство Республики Саха (Якутия) за период с 2005 года по 2014 год включительно, содержание которого приведено в судебном акте, обоснованно констатировал, что бюджет Республики Саха (Якутия) на протяжении длительного времени является дефицитным и субъект относится к числу дотационных регионов Российской Федерации, существенную долю доходной части бюджета которого составляют федеральные субсидии, направляемые на реализацию

расходных обязательств республики, в том числе по обеспечению мер социальной поддержки и по выполнению социально значимых программ.

Правомерно при рассмотрении заявленных требований суд первой инстанции также принял во внимание, что предельный объём государственного внутреннего долга Республики Саха (Якутия) с 2009 года значительно вырос, а также то обстоятельство, что в течение 2011 года, а также 2013-2014 годов Республика Саха (Якутия) входила в перечень субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых расчётная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по отношению к объёму собственного консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации составляла от 20 до 60 процентов.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований не согласиться с выводом суда о том, что принимая во внимание невысокий уровень бюджетной обеспеченности республики, а также низкие показатели уровня социальной защищённости населения, установление оспариваемыми нормами Закона от 23 апреля 2009 г. дополнительных материальных гарантий для лиц, замещавших должности Президента Республики Саха (Якутия), вице-президента Республики Саха (Якутия) и членов их семей, не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит вышеуказанным требованиям федерального законодательства.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что с 2009 год по 2011 год исполнение государственного бюджета Республики Саха (Якутия) осуществлялось с профицитом, а с 2012 год по настоящее время дефицит бюджета составляет от 4 до 12 процентов, а также ссылка на положительную динамику роста собственных доходов Республики Саха (Якутия) не имеют правового значения, так как не опровергают выводов суда.

Признание региона дотационным является объективным показателем, указывающим на низкий уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, не позволяющий ему за счёт собственных средств выполнять свои расходные обязательства.

Кроме того, как правильно обратил внимание суд первой инстанции, установление дополнительных гарантий выборным должностным лицам субъектов Российской Федерации, осуществляющим свою деятельность на профессиональной постоянной основе, в случае прекращения их полномочий при соблюдении установленных бюджетным законодательством Российской Федерации ограничений может быть направлено на обеспечение данным должностным лицам дополнительных возможностей для адаптации к изменившимся в связи с прекращением полномочий жизненным обстоятельствам.

Между тем из оспариваемых норм следует, что установленные меры социальной защиты лиц, замещавших должности Президента Республики

Саха (Якутия) и вице-президента Республики Саха (Якутия) и членов их семей, носят бессрочный характер.

Апелляционная жалоба не содержит правовых оснований, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для отмены решения суда, её доводы направлены на переоценку установленных судом обстоятельств и не могут повлечь отмену судебного постановления.

Ввиду изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьёй 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 7 июля 2015 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) - без удовлетворения.

Председательствующий

Судья