



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 50-АПГ13-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

10 апреля 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Ксенофонтовой О.А. при секретаре Тихонове М.Д. рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционным жалобам Законодательного Собрания Омской области, Губернатора Омской области и Главного организационно-кадрового управления Омской области на решение Омского областного суда от 16 ноября 2012 года о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Губернатора Омской области Диденко Д.С., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение подлежащим отмене в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

прокурор Омской области обратился в суд с заявлением о признании недействующей статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года №601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», изложенной в следующей редакции:

«Статья 13. Единовременное пособие лицам, замещавшим государственные должности Омской области

1. При прекращении исполнения полномочий лицом, замещавшим государственную должность Омской области, в случае истечения срока полномочий, отставки, ликвидации государственного органа Омской области или упразднения соответствующей государственной должности Омской области этому лицу за счёт областного бюджета выплачивается

единовременное пособие в размере его месячного денежного вознаграждения.

2. Единовременное пособие предоставляется на основании заявления лица, замещающего государственную должность Омской области, подаваемого до прекращения исполнения полномочий.».

В обоснование заявления прокурор ссылался на противоречие данной региональной нормы статье 6 Трудового кодекса Российской Федерации, полагая, что установление трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников) относится к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, и регулируются нормами Трудового кодекса и иными федеральными законами. В федеральном законодательстве, регулирующем правовое положение и гарантии лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, такого рода гарантии, как устанавливает оспариваемая статья, не предусмотрены (как по кругу лиц, так и по основаниям выплаты). Не предусматривает финансирования каких-либо выплат лицам, замещавшим государственные должности, за исключением доплат к государственным пенсиям, и бюджетное законодательство Российской Федерации. Установление законодателем Омской области незаконных выплат увеличило расходные обязательства Омской области, что нарушило интересы Омской области.

Представители Законодательного Собрания Омской области - Зайцев В.А., Губернатора Омской области - Диденко Д.С. и Главного организационно-кадрового управления Омской области - Баранова Ю.В. против удовлетворения требований прокурора возражали.

Решением Омского областного суда от 16 ноября 2012 года заявление прокурора удовлетворено.

В апелляционных жалобах представителей Законодательного Собрания Омской области - Зайцева В.А., Губернатора Омской области – Диденко Д.С., Главного организационно-кадрового управления Омской области – Барановой Ю.В. поставлен вопрос об отмене решения суда первой инстанции, как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, прокурором Омской области в суд апелляционной инстанции представлены возражения.

Изучив доводы, изложенные в апелляционных жалобах, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение Омского областного суда от 16 ноября 2012 года в части признания недействующей части 1 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной

гражданской службе Омской области» подлежащим отмене с вынесением нового решения по следующему основанию.

Удовлетворяя заявление прокурора в этой части, суд первой инстанции, руководствуясь статьями 6, 11, 164-165, 182-188 Трудового кодекса Российской Федерации, статьями 1, 2 и 53 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», счёл противоречащим федеральному законодательству установление региональным законодателем единовременного пособия в размере месячного денежного вознаграждения лицам, замещавшим государственные должности Омской области и прекратившим исполнение полномочий соответствующей государственной должности Омской области, указав в решении на то, что законодатель субъекта Российской Федерации не вправе был устанавливать своим актом правовое регулирование по данному вопросу, ибо регулирование дополнительных гарантий лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, является полномочием федеральных органов государственной власти, при этом гарантии и компенсации, предоставляемых отдельным категориям работников, урегулированы Трудовым кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами, но ни одним из них не предусмотрена возможность установления нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий для лиц, замещавших государственные должности субъекта Российской Федерации, при прекращении ими исполнения служебных полномочий.

Такой вывод основан на неправильном толковании норм материального права, регулирующих спорное правоотношение.

По мысли федерального законодателя, государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации - это должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и статья 1 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

К государственным должностям субъектов Российской Федерации относятся должности, указанные в Перечне типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации, утверждённом Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381.

Статья 11 Трудового кодекса Российской Федерации гласит, что трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, распространяют своё действие на лиц, замещающих эти должности, с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе.

Содержание части 2 статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» во взаимосвязи с другими нормами данного Федерального закона указывает на то, что федеральный законодатель, определяя объёмы и границы государственной службы, принципы построения и функционирования системы государственной службы, общие условия государственной службы, в том числе поступление на государственную службу, её прохождение и прекращение, также исключил деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и из сферы действия законодательства о государственной службе в Российской Федерации.

Причём это касается определения не только прав, обязанностей и правоограничений лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, но и определения условий осуществления их деятельности, в том числе материально-финансового обеспечения, предоставляемого им в течение срока их полномочий (ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск и др.), но и в связи с прекращением полномочий, в том числе досрочным, что бесспорно обусловлено особенностями правового статуса этой категории лиц.

Правовые предпосылки такого регулирования, прежде всего, содержатся в положениях статьи 172 Трудового кодекса Российской Федерации, в силу которой гарантии работникам, освобождённым от работы вследствие избрания их на выборные должности в государственных органах, органах местного самоуправления, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, регулиующими статус и порядок деятельности указанных лиц.

А в силу подпункта 1 пункта 2 и пункта 3 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» решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами

самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

И коль скоро приведённые законоположения о компетенции субъекта Российской Федерации распространяются на установление материально-финансовых гарантий деятельности лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, в том числе при прекращении ими служебных полномочий, то законодатель Омской области не лишён был возможности предусмотреть своим законом материально-финансовую выплату лицам, замещающим государственную должность Омской области, в случае истечения срока полномочий, отставки, ликвидации государственного органа Омской области или упразднения соответствующей государственной должности Омской области за счёт областного бюджета единовременного пособия в размере его месячного денежного вознаграждения.

Оспариваемое положение в полной мере согласуется и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации о правомерности единовременных денежных выплат при прекращении полномочий (работы) лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, по основаниям, не связанным с виновным поведением, на основании регионального законодательства, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (постановление от 5 апреля 2013 года № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца четвёртого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов (применительно к лицам, замещающим депутатские должности)).

Доводы прокурора Омской области, сводящиеся к тому, что оспариваемая норма, создавая необоснованные преимущества в предоставлении гарантий лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, в сравнении с гражданами, работающими по трудовому договору и служебному контракту, указывает на нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом, несостоятельны.

Увольняемому работнику в соответствии со статьёй 178 Трудового кодекса Российской Федерации выплачивается не только выходное пособие в размере среднего месячного заработка, но за ним также сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачётом выходного пособия).

В соответствии с частью 9 статьи 31 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» Российской Федерации при увольнении с гражданской службы в связи с реорганизацией государственного органа или изменением его структуры, ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырёхмесячного денежного содержания.

Оспариваемая часть 1 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» решению вопроса о гарантиях и компенсациях работникам, осуществляющим трудовую деятельность в соответствии с приведёнными выше федеральными нормами, не препятствует.

Во всяком случае, положений, исключаящих обязанности работодателей предоставлять гарантии, установленные федеральным законодателем в приведённых выше федеральных нормах, в оспариваемой норме не усматривается, в связи с чем у суда нет оснований для вывода о её несоответствии федеральному законодательству.

Введение же региональным законодателем для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, иных гарантий, чем это предусмотрено Трудовым кодексом Российской Федерации либо Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» Российской Федерации», не может расцениваться как нарушение принципа равенства всех перед законом, ибо предоставление одинаковых гарантий и компенсаций лицам, относящимся к разным категориям, из предписаний статьи 19 Конституции Российской Федерации не вытекает.

Несостоятельны и доводы прокурора Омской области о нарушении законодателем Омской области бюджетного законодательства при осуществлении оспариваемого правового регулирования, так как данными о несоблюдении региональным законодателем принципов бюджетной системы, в том числе условий и порядка введения новых расходных обязательств, суд не располагает.

Установление же нормативным правовым актом единовременной выплаты само по себе о незаконном увеличении бюджетных расходных обязательств не свидетельствует. Напротив, принятие оспариваемого нормативного правового акта подтверждает правомерность возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, как это следует из статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, допускающей в целом возможность самостоятельного определения расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований при условии соблюдения условий и порядка введения новых расходных обязательств.

Таким образом, у суда первой инстанции не было оснований для вывода о противоречии федеральному законодательству и признании недействующей оспариваемой прокурором части 1 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», в связи с чем решение в этой части подлежит отмене с вынесением нового решения об отказе прокурору Омской области в удовлетворении заявления о признании части 1 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской

области и государственной гражданской службе Омской области» недействующей.

В то же время суд апелляционной инстанции полагает оставить без изменения решение Омского областного суда от 16 ноября 2012 года о признании противоречащей и недействующей части 2 статьи 13 поименованного выше Закона Омской области

Как следует из её буквального толкования, единовременное пособие, предусмотренное в части 1 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», предоставляется только на основании подаваемого лицом, замещающим государственную должность, заявления, с чем согласиться нельзя. Данное единовременное пособие характеризует служебный статус лица, замещающего государственную должность, причитается ему в случае прекращения им служебных полномочий по основаниям, предусмотренным региональным законодателем, и, следовательно, по общему правилу обязанность по выплате такого единовременного пособия лежит на работодателе при прекращении служебных отношений независимо от подачи заявления.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 199, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Омского областного суда от 16 ноября 2012 года в части признания противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 1 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» отменить, вынести новое решение, которым прокурору отказать в удовлетворении заявления о признании противоречащей и недействующей части 1 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области».

Решение Омского областного суда от 16 ноября 2012 года в части признания противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 2 статьи 13 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» оставить без изменения, апелляционные жалобы Законодательного Собрания Омской области, Губернатора Омской области и Главного организационно-кадрового управления Омской области ~~А~~ без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи