



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 12-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

10 июля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Хаменкова В.Б. и Борисовой Л.В.

при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Главы Республики Марий Эл на решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 5 декабря 2012 года, которым удовлетворено заявление заместителя прокурора Республики Марий Эл о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Марий Эл от 31 декабря 1997 г. № 61-З «О социальных гарантиях деятельности Главы Республики Марий Эл».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Главы Республики Марий Эл Золотарева Р.И., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

31 декабря 1997 года Государственным Собранием Республики Марий Эл принят Закон Республики Марий Эл № 61-З «О социальных гарантиях

деятельности Главы Республики Марий Эл» (далее – Закона), первоначальный текст которого был опубликован в печатном издании «Марийская правда» 22 января 1998 г., № 13.

В соответствии со статьей 2 Закона жизнь и здоровье Главы Республики Марий Эл на время исполнения им его конституционных обязанностей подлежит обязательному государственному страхованию за счет средств республиканского бюджета Республики Марий Эл на сумму не менее годового денежного содержания Главы Республики Марий Эл и в пределах денежного содержания, предусмотренного за весь период исполнения конституционных обязанностей с учетом индексации.

Страхование осуществляется на случай: а) гибели (смерти) Главы Республики Марий Эл, если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или причинения иного повреждения его здоровью в связи с осуществлением им должностных полномочий; б) причинения Главе Республики Марий Эл (в связи с осуществлением им должностных полномочий) увечья или иного повреждения здоровья, как не повлекшего, так и повлекшего стойкую утрату трудоспособности (статья 3 Закона).

Согласно статье 8 Закона Глава Республики Марий Эл, находящийся в отставке, имеет право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 30 тысяч рублей, которое подлежит ежегодной индексации в соответствии с законом Республики Марий Эл о республиканском бюджете Республики Марий Эл на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Выплата ежемесячного пожизненного денежного содержания производится за счет средств республиканского бюджета Республики Марий Эл уполномоченным органом исполнительной власти Республики Марий Эл.

В случае прекращения полномочий Главы Республики Марий Эл по основаниям, предусмотренным Конституцией Республики Марий Эл, до устройства на новое место работы ему выплачивается пособие в размере денежного содержания в течение 1 календарного года за счет средств республиканского бюджета Республики Марий Эл, если отсутствуют основания, предусмотренные настоящим Законом для начисления пенсии (статья 9 Закона).

Если на новом месте работы размер заработной платы Главы Республики Марий Эл после прекращения его полномочий ниже прежнего, то производится доплата до уровня его прежнего денежного содержания, но не более одного календарного года со дня отставки. Доплата производится из республиканского бюджета Республики Марий Эл (Статья 10 Закона).

Заместитель прокурора Республики Марий Эл обратился в суд с заявлением о признании недействующими статей 2, 3, 8, 9 и 10 Закона, ссылаясь на то, что оспариваемые нормы противоречат федеральному законодательству, и приняты Государственным Собранием Республики Марий Эл с превышением полномочий.

Решением Верховного Суда Республики Марий Эл от 5 декабря 2012 года заявление заместителя прокурора Республики Марий Эл удовлетворено.

В апелляционной жалобе Глава Республики Марий Эл просит решение отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных прокурором требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Разрешая спор по поводу законности статей 8-10 Закона, суд исходил из того, что в соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральный законодатель, наделяя субъект Российской Федерации нормотворческими полномочиями, одновременно определил объёмы и границы их осуществления.

Удовлетворяя заявление прокурора, и признавая оспариваемые им нормы статей 8-10 Закона Республики Марий Эл недействующими, суд посчитал, что вопросы предоставления дополнительных гарантий главе Республики Марий Эл регулируются нормами трудового права, в частности, Трудовым кодексом Российской Федерации, по смыслу статей 64, 164, 165 которого гарантии указанной категории граждан могут быть предоставлены только в период исполнения ими своих трудовых обязанностей.

При этом суд сослался на то, что в соответствии с абзацем 4 части 1 статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации на принятие нормативных правовых актов, устанавливающих обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам, включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников, уполномочены лишь федеральные органы государственной власти.

Указанные выводы соответствовали сложившейся судебной практике. Однако постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» данная норма Трудового кодекса Российской Федерации была

признана не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не исключает право субъекта Российской Федерации – при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства – устанавливать законом субъекта Российской Федерации единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий.

Конституционный Суд Российской Федерации посчитал, что депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, в силу принципа независимости парламентария не являются наемными работниками, - их правовой статус обусловлен самим актом избрания на выборах, а также решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации об осуществлении конкретным депутатом полномочий на профессиональной постоянной основе и (или) иными предусмотренными законодательством о статусе депутатов региональных парламентов обстоятельствами.

В частности, отношения по предоставлению этим депутатам такой гарантии, как единовременная денежная выплата при прекращении депутатских полномочий, регулируются в рамках иного предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, который определен статьей 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, а в части установления размера этой выплаты на них распространяется действие бюджетного законодательства Российской Федерации, составляющего предмет ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «ж», Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации указал также на то, что 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 счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета); по данным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации

Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (подпункт 1 пункта 2 и пункт 3.1 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Принятие указанных актов является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Судебная коллегия полагает, что приведённая позиция Конституционного Суда Российской Федерации применима и в настоящем споре.

Между тем, как следует из названного постановления Конституционного Суда Российской Федерации, указанное право не является безусловным, поскольку Бюджетный кодекс Российской Федерации, допуская в целом возможность самостоятельного установления расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, предусматривает определенные 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.

В соответствии со статьей 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Так, статьями 7, 8, 65, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен подход, в соответствии с которым 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, корреспондируется с правилами статьи 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, раскрывающими содержание принципа самостоятельности бюджетов, который означает

недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемым правоотношениям, реализация принципа самостоятельности бюджетов выражается в недопустимости установления органами государственной власти субъекта Российской Федерации расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами бюджета субъекта и, как следствие, потребует привлечения средств федерального бюджета.

Таким образом, реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств.

В этой связи положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации определен порядок установления уровня расчетной бюджетной обеспеченности, который одновременно является объективным показателем социально-экономического положения субъекта Российской Федерации, а также основным критерием для определения нуждаемости субъекта в предоставлении ему из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Данный показатель, в соответствии с пунктом 6 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Из приведенной нормы закона следует, что показатели уровня налоговых доходов субъекта на одного жителя, а также состояние его социально-экономического развития являются важными факторами, влияющими на показатель уровня бюджетной обеспеченности, в зависимости от которого определяется, как нуждаемость региона в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и размер указанных дотаций.

В свою очередь, признание региона дотационным является объективным показателем, указывающим на низкий уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, не позволяющий ему за счет собственных средств выполнять свои расходные обязательства.

Важным показателем социально-экономического положения региона также является уровень сбалансированности его бюджета, исходя из которого осуществляется отнесение бюджетов к категориям дефицитных или профицитных.

С учетом этого деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий, связанных с установлением дополнительных мер социальной поддержки, также должна отвечать принципу сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета, для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов (статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Из вышеизложенного следует, что при недостаточности собственных средств бюджета введение оспариваемыми нормами Закона новых расходных обязательств, означает, что надлежащее их исполнение будет осуществляться, в том числе и за счет средств федерального бюджета, что не согласуется с положениями бюджетного законодательства и противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Данное обстоятельство, в свою очередь, на основании 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» и пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации является тем самым ограничительным фактором и элементом объективного критерия, подлежащего применению при решении вопроса о наличии у субъекта полномочий по самостоятельному установлению дополнительных гарантий лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, и их размера.

Из анализа бюджетного законодательства Республики Марий Эл, в частности, Законов Республики Марий Эл от 3 августа 2010 г. № 30-З «Об исполнении республиканского бюджета Республики Марий Эл за 2009 год», от 2 августа 2011 г. № 33-З «Об исполнении республиканского бюджета Республики Марий Эл за 2010 год», от 21 июня 2012 г. № 31-З «Об исполнении республиканского бюджета Республики Марий Эл за 2011 год», от 19 декабря 2011 г. № 73-З «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», от 28 мая 2012 г. № 20-З «О внесении изменений в Закон Республики Марий Эл «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», отражающих

основные показатели бюджета Республики Марий Эл за период с 2009 по 2012 годы, следует, что на протяжении длительного периода времени бюджет Республики Марий Эл является дефицитным, при этом субъект относится к числу дотационных регионов России, в доходной части бюджетов которых доля межбюджетных трансфертов составляет от 20 до 60 процентов.

В связи с этим Республика Марий Эл ежегодно получает из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом объем, полученных из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, в соотношении с общим объемом доходов бюджета Республики, за период с 2009 по 2012 годы является стабильно высоким (от 35 до 41 %). Помимо дотаций, существенную долю доходной части бюджета также составляют федеральные субсидии, направляемые на реализацию расходных обязательств Республики Марий Эл, в том числе по обеспечению мер социальной поддержки и по выполнению социально-значимых программ.

Кроме того, из положений Законов Республики Марий Эл от 30 декабря 2010г. № 64-З «О внесении изменений в Закон Республики Марий Эл «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и от 19 декабря 2011 г. № 73-З «О республиканском бюджете Республики Марий Эл на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» следует, что предельный объем государственного внутреннего долга Республики Марий Эл с 2010 года значительно вырос. При этом следует обратить внимание, что фактический размер внутреннего долга во всех случаях значительно превышает запланированный размер, что также характеризует социально-экономическое положение региона.

Принимая во внимание невысокий уровень бюджетной обеспеченности Республики, а также низкие показатели уровня социальной защищенности населения, Судебная коллегия приходит к выводу о том, что установление оспариваемыми нормами дополнительных материальных гарантий Главе Республики Марий Эл не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям вышеуказанного федерального законодательства.

В этой связи ссылка в апелляционной жалобе на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 7-П представляется неубедительной.

Более того, допуская 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 ограничений, Конституционный Суд Российской Федерации подразумевал обеспечение

данным лицам дополнительных возможностей для адаптации к изменившимся в связи с прекращением их полномочий жизненным обстоятельствам.

Следовательно, оспариваемая норма (статья 8 Закона), предусматривающая выплату ежемесячного пожизненного индексируемого денежного содержания, в качестве таковой гарантии рассматриваться не может.

Кроме того, статья 9 Закона не соответствует требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 7-П, на которое ссылается заявитель апелляционной жалобы, как на одно из оснований для отмены решения суда, как раз предполагает, что законом субъекта Российской Федерации должен быть урегулирован порядок предоставления единовременной денежной выплаты, а также определены основания прекращения полномочий выборных лиц, при которых им, осуществляющим свою деятельность на профессиональной постоянной основе, данная выплата предоставляется, и основания прекращения указанных полномочий, которые не отвечают назначению данной выплаты и тем самым исключают ее предоставление (например, вступление в отношении выборного лица в законную силу обвинительного приговора суда).

В соответствии с оспариваемыми положениями статьи 9 Закона в случае прекращения полномочий Главы Республики Марий Эл по основаниям, предусмотренным Конституцией Республики Марий Эл, до устройства на новое место работы ему выплачивается пособие в размере денежного содержания в течение 1 календарного года за счет средств республиканского бюджета Республики Марий Эл, если отсутствуют основания, предусмотренные настоящим Законом для начисления пенсии.

Согласно же статье 80 Конституции Республики Марий Эл полномочия Главы Республики Марий Эл могут быть прекращены досрочно в случаях: его смерти; отставки по собственному желанию; признания его судом недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; отзыва в установленном порядке избирателями, зарегистрированными на территории Республики Марий Эл; его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты им гражданства Российской Федерации; приобретения гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства; по иным основаниям, предусмотренным федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно указывал (например, от 30 июля 2001 г. № 13-П, от 14 июля 2005 г. № 8-П), что нормативные правовые акты должны

быть понятными, точными и недвусмысленными и согласованными с системой действующего правового регулирования. Иное означает возможность неоднозначного понимания, истолкования закона и его произвольного применения.

В соответствии с разъяснением, приведенным в пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», неопределенность правовой нормы является самостоятельным основанием для признания ее недействующей. Суду при проверке содержания оспариваемого акта необходимо выяснить, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Учитывая, что в статье 9 Закона по существу отсутствуют порядок предоставления денежной выплаты, а также основания прекращения полномочий Главы Республики Марий Эл, при которых ему данная выплата предоставляется, или основания прекращения полномочий Главы Республики Марий Эл, не отвечающие назначению данной выплаты и тем самым исключающие её предоставление, данная норма, как формально не определённая и двусмысленная, обоснованно признана судом недействующей и не подлежащей применению.

Представляются правомерными выводы суда и о противоречии федеральному законодательству статей 2, 3 и 10 Закона, в отношении статей 2 и 3 из которых Судебная коллегия считает необходимым, кроме несоблюдения при их принятии указанных выше бюджетных ограничений, баланса частных и публичных интересов, отметить следующее.

Согласно пункту 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов (далее - законы).

В целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства законом в силу статьи 969 Кодекса может быть установлено обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий.

Следовательно, обязательное государственное страхование таких лиц может быть установлено только федеральным законом.

В этой связи вывод суда о том, что законодатель субъекта Российской Федерации – Республика Марий Эл, устанавливая обязательное страхование жизни и здоровья Главы Республики на случай причинения

вреда его здоровью и жизни за счет средств республиканского бюджета, вышел за пределы предоставленных ему полномочий.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 5 декабря 2012 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Главы Республики Марий Эл - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи