



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 72-АПГ13-3

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 июля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Горчаковой Е.В. и Борисовой Л.В.  
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Забайкальского края о признании недействующей части 1 статьи 41 Закона Забайкальского края от 14 марта 2011 г. № 477-ЗЗК «О Законодательном Собрании Забайкальского края» по апелляционным жалобам Законодательного Собрания Забайкальского края и Губернатора Забайкальского края на решение Забайкальского краевого суда от 4 апреля 2013 г., которым требования удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Законодательного Собрания Забайкальского края по доверенности Денисюк К.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

25 февраля 2011 г. принят закон Забайкальского края № 477-ЗЗК «О Законодательном Собрании Забайкальского края» (далее - Закон края), который подписан Губернатором Забайкальского края 14 марта

2011 г. и опубликован в газете «Забайкальский рабочий», 2011 г., № 43 (25756), действует в редакции Закона Забайкальского края от 9 июля 2012 г. № 696-ЗЗК.

Статья 41 названного закона, устанавливая государственные гарантии лиц, замещающих государственные должности, в части 1 предусматривает единовременную денежную выплату в размере четырёхмесячного денежного вознаграждения с учётом надбавок за работу в местностях с особыми климатическими условиями по окончании срока созыва Законодательного Собрания края лицам, замещавшим государственные должности, в случае прекращения осуществления полномочий на профессиональной постоянной основе в Законодательном Собрании края в день прекращения их полномочий, которая производится из сметы расходов Законодательного Собрания края на соответствующий финансовый год.

Заместитель прокурора Забайкальского края обратился в Забайкальский краевой суд с заявлением о признании недействующим приведённого законоположения, ссылаясь на то, что льготы и преимущества для лиц, утративших статус депутатов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по своей сути не могут являться гарантиями депутатской деятельности, по смыслу части 1 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Считает, что вопросы установления гарантий отдельным категориям работников в соответствии со статьёй 6 Трудового кодекса Российской Федерации относятся к полномочиям федеральных органов государственной власти.

По мнению прокурора, установленные гарантии не могут свидетельствовать о реализации субъектом Российской Федерации права на установление более высокого уровня трудовых прав и гарантий по сравнению с установленным федеральным законодательством, поскольку в силу статьи 172 Трудового кодекса Российской Федерации такие гарантии могут быть предоставлены только на период полномочий депутата.

Кроме того, в соответствии с абзацем шестым части 1 статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществление расходов на решение вопросов, не отнесённых к компетенции органов государственной власти и не исключённых из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, допускается только при наличии соответствующих материальных ресурсов и средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Федерации (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

В связи с тем, что Забайкальский край является дотационным регионом, в котором недофинансируется ряд целевых программ, приостановлено выполнение законов социальной направленности в связи с необеспечением источниками финансирования, прокурор считает, что установление дополнительных выплат лицам, осуществлявшим полномочия депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края, не соответствует приведённой норме, а также не отвечает принципу сбалансированности бюджета, ущемляет права социально незащищенных граждан.

Решением Забайкальского краевого суда от 4 апреля 2013 г. заявление прокурора удовлетворено, признана недействующей с момента вступления в законную силу решения суда часть 1 статьи 41 Закона края.

В апелляционных жалобах Законодательного Собрания Забайкальского края и Губернатора Забайкальского края ставится вопрос об отмене решения, как незаконного, ввиду неправильного применения норм материального права и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился представитель Губернатора Забайкальского края.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание, что в силу части 2 статьи 252 названного закона неявка в судебное заседание участвующих по делу лиц, надлежащим образом извещённых о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для их удовлетворения.

Рассматривая настоящее дело, суд первой инстанции, проанализировав в системном единстве положения статей 11, 77 Конституции Российской Федерации, согласно которым государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти, система которых устанавливается субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, а также содержание пункта «н» части 1 статьи 72 и частей 2,5 статьи 76 Конституции Российской

Федерации, определяющих соответственно предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, к числу которых относятся вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, а также предусматривающих недопустимость противоречия принимаемых субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов федеральным законам, сделал правильный вывод об обязанности законодателя субъекта Российской Федерации при определении системы органов государственной власти, их полномочий и статуса соблюдать действующие в данной сфере нормы федерального законодательства.

Судебная коллегия находит верным суждение суда о том, что субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно в пределах, предусмотренных федеральным законом, решать вопросы об условиях осуществления депутатами региональных парламентов своей деятельности, в том числе вопросы установления финансового обеспечения деятельности законодательного (представительного) органа конкретного субъекта Российской Федерации, поскольку эта позиция согласуется с положениями пункта 2 статьи 2.1 Федерального закона от 6 октября 1999г №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), а также абзаца седьмого пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», из содержания которых следует, что депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относятся к лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации.

При этом суд правомерно принял во внимание положения пункта 4 статьи 10, части 1 статьи 13 Федерального закона № 184-ФЗ, предусматривающие право субъекта Российской Федерации на установление конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации гарантий депутатской деятельности.

Обоснованно суд первой инстанции признал несостоятельным утверждение прокурора о противоречии оспариваемой нормы положениям статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации, поскольку отношения, связанные с установлением гарантий депутатской деятельности в виде единовременной денежной выплаты при прекращении полномочий, регулируются в рамках иного предмета совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, а именно в сфере установления общих принципов организации системы органов государственной власти и

местного самоуправления и в сфере бюджетного законодательства, составляющего предмет ведения Российской Федерации (пункт «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации) в части установления размера этой выплаты.

Судебная коллегия не может не согласиться с позицией суда о том, что федеральное законодательство допускает возможность установления региональным законодателем дополнительных единовременных денежных выплат для депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации при прекращении ими своих полномочий, если при этом исполняются требования бюджетного законодательства Российской Федерации.

В связи с изложенным суд первой инстанции правильно констатировал, что правовое регулирование вопроса установления гарантий депутатам законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации должно осуществляться на основе Конституции Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Бюджетным кодексом Российской Федерации, и обоснованно применил положения подпункта 1 пункта 2, пункта 3.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ о полномочиях органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также положения абзацев 1 и 6 части 1 статьи 26.14 указанного закона, согласно которым расходы бюджета субъекта Российской Федерации осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, что 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).

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно обращалось внимание региональных законодателей на необходимость соблюдать баланс частных и публичных интересов, учитывать социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета при установлении гарантий деятельности лиц, замещающих государственные должности (определения от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П, от 15 января 2008 г. № 107-О-О, от 2 апреля 2009 г. № 473-О-О, от 27 января 2011 г. № 63-О-О).

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» Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что право субъектов Российской Федерации принимать законы, иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих такое право, не является безусловным, так как при определении возможности установления гарантий правового статуса депутата размера денежных выплат в качестве таковых органы государственной власти должны руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации, которое, предусматривая возможность самостоятельно устанавливать расходные обязательства бюджетов публично-правовых образований, устанавливает ограничения в отношении условий и порядка введения новых расходных обязательств.

Из положений статей 7 (бюджетные полномочия Российской Федерации), 8 (бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации), 65 (формирование расходов бюджетов), 85 (расходные обязательства субъектов Российской Федерации) Бюджетного кодекса Российской Федерации в их системном единстве следует, что расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти, а также с учётом принципа самостоятельности бюджетов, который означает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счёт доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, расходных обязательств, исполняемых одновременно за счёт средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Указанное позволяет сделать вывод о том, что субъект Российской Федерации может реализовать свои полномочия по установлению лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных гарантий в виде денежных выплат при условии достаточного уровня наполнения бюджета собственными доходами, то есть при недостаточности собственных средств бюджета введение новых расходных обязательств означает, что надлежащее их исполнение будет осуществляться в том числе и за счёт средств федерального бюджета, если регион является дотационным, что не соответствует положениям бюджетного законодательства, противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Поскольку в судебном заседании заинтересованными лицами не представлено данных, свидетельствующих о наличии материальных ресурсов и средств регионального бюджета на осуществление выплат, предусмотренных оспариваемой нормой, доводы прокурора о том, что

Забайкальский край является дотационным регионом, ежегодно получает помощь из федерального бюджета в форме дотаций, что из-за финансовой необеспеченности приостановлено выполнение ряда законов края и целевых программ социальной направленности, не опровергнуты, суд обоснованно удовлетворил требования прокурора.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (часть 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Принимая во внимание, что до вынесения судебного решения оспариваемые положения Закона края применялись, порождая правовые последствия, является правомерным признание судом недействующей со дня вступления решения суда в законную силу оспариваемой нормы.

Апелляционные жалобы не содержат доводов, которые в соответствии со статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации могли бы являться основанием для отмены решения суда, они основаны на неверном толковании норм действующего законодательства и являются несостоятельными.

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

определила:

решение Забайкальского краевого суда от 4 апреля 2013 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Законодательного Собрания Забайкальского края и Губернатора Забайкальского края - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

