



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 1-АПГ13-6

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 сентября 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В.  
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционному представлению заместителя прокурора Архангельской области и по апелляционной жалобе Губернатора Архангельской области на решение Архангельского областного суда от 31 мая 2013 г., которым частично удовлетворено заявление заместителя прокурора Архангельской области о признании недействующими отдельных положений Областного Закона Архангельской области от 4 апреля 1996 г. № 40-22-ОЗ «О государственной службе Архангельской области» и решения Архангельского областного Собрания депутатов от 4 апреля 1996 г. № 201 «Об областном законе «О государственной службе Архангельской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Архангельского областного Собрания депутатов Чувашевой О.А., возражавшей против удовлетворения апелляционной жалобы и апелляционного представления прокурора, представителя Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области Хороброва А.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы и апелляционного представления прокурора, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда отменить, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

4 апреля 1996 г. Архангельским областным Собранием депутатов вынесено решение № 201 о принятии Областного закона «Об областном законе «О государственной службе Архангельской области», которое было опубликовано в издании «Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов» 1996 г., № 13 (далее – Решение).

Пунктом 2 названного решения утверждено Положение о порядке установления и выплаты ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности, установленные для непосредственного исполнения полномочий государственных органов и государственные должности государственных служащих Архангельской области (далее – Положение (приложение № 2)).

Архангельским областным Собранием депутатов принят и подписан главой администрации Архангельской области 4 апреля 1996 г. Областной Закон Архангельской области № 40-22-ОЗ «О государственной службе Архангельской области» (далее – Закон).

Статьей 19 Закона предусмотрено пенсионное обеспечение лиц, замещающих государственные должности Архангельской области, должности государственной гражданской службы Архангельской области, и членов их семей. Согласно пункту 7 указанной статьи, Порядок установления и выплаты ежемесячной доплаты к трудовой пенсии лицам, замещавшим государственные должности Архангельской области и должности государственной гражданской службы Архангельской области, определяется Положением, утверждаемым Архангельским областным Собранием депутатов.

Заместитель прокурора Архангельской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими пункта 7 статьи 19 Закона Архангельской области от 4 апреля 1996 г. № 40-22-ОЗ в части слов «утверждаемым Архангельским областным Собранием депутатов», а также дефиса второго пункта 2 и приложения № 2 решения Архангельского областного Собрания депутатов от 4 апреля 1996 г. № 201 «Об областном законе «О государственной службе Архангельской области», ссылаясь на их противоречие статье 2.1, подпункту «н» пункта 2 и пункту 3 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статье 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Уставу Архангельской области, поскольку допущено нарушение процедуры их принятия.

Решением Архангельского областного суда от 31 мая 2013 г. заявление заместителя прокурора Архангельской области удовлетворено частично, признано недействующим со дня вступления решения суда в законную силу приложение № 2, утвержденное решением Архангельского областного

Собрания депутатов от 4 апреля 1996 г. № 201 «Об областном законе «О государственной службе Архангельской области» (в редакции постановления Архангельского областного Собрания депутатов от 17 октября 2012 г. № 1593) в части абзаца третьего пункта 2, пунктов 5 и 7, абзаца второго пункта 8, абзаца первого пункта 9, пунктов 10, 11, 12, 14 и 16, приложений 3, 4, 5 и 6.

В апелляционном представлении заместителя прокурора Архангельской области и апелляционной жалобе Губернатора Архангельской области ставится вопрос об отмене решения суда, принятии нового решения об удовлетворении заявления прокурора в полном объеме.

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

Отказывая в удовлетворении требований прокурора в части, суд исходил из того, что регулирование вопросов установления и выплаты ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности при непосредственном исполнении полномочий государственных органов и государственные должности государственных служащих Архангельской области отнесено к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - Архангельского областного Собрания депутатов. Причем, разрешение указанных вопросов правомерно оформляется актом, принятым в форме решения (постановления).

Судебная коллегия не может согласиться с выводами суда, основанными на неправильном применении и толковании норм материального права.

В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления 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. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно преамбуле Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и данным Федеральным законом.

Образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 указанного Федерального закона систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Статьей 5 приведенного Федерального закона закреплены основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (подпункт «б» пункта 1).

Пункты 2 и 3 названной статьи определяют форму нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и устанавливают по каким вопросам принимаются Законы субъекта, а по каким постановления его законодательного (представительного) органа государственной власти. Приводится перечень нормативных правовых актов, принимаемых в форме Закона субъекта и в форме постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в частности, акты регулирующие вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации принимаются в форме Закона, а решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к

ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации издаются в форме постановления.

Постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности; оформляется решение о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации, оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; назначается референдум субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации; оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации; утверждается соглашение об изменении границ субъектов Российской Федерации; одобряется проект договора о разграничении полномочий; назначаются на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации; оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации ( п.п. «а»-«и» пункта 3 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

По вопросам ведения субъекта, в том числе пенсионного обеспечения, установления мер социальной поддержки различным категориям граждан принимаются законы субъекта Российской Федерации (п.п. «н» пункта 2 статьи 5).

В силу пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено указанным Федеральным законом.

Законы субъекта Российской Федерации, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, направляются указанным органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обязано (обязан) обнародовать закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона.

В случае отклонения закона субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) отклоненный закон возвращается в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений (пункты 1 и 2 статьи 8 приведенного Федерального закона).

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

Из системного толкования приведенного законодательства следует, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе самостоятельно регулировать вопросы, отнесенные к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном для решения вопросов ведения законодательного (представительного) органа государственной власти и принимать по ним акты в форме постановлений.

В данном случае, Архангельское областное Собрание депутатов не вправе в форме принятия положения, утверждаемого решением

(постановлением) этого же органа, регулировать вопросы установления и выплаты ежемесячной доплаты к трудовой пенсии лицам, замещавшим государственные должности Архангельской области и должности государственной гражданской службы Архангельской области. Поскольку указанные вопросы отнесены к ведению субъекта Российской Федерации и не могут быть произвольно истолкованы как вопросы, отнесенные к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что следует из положений пунктов 2 и 3 статьи 5 Федерального закона №184-ФЗ от 6 октября 1999 года.

Неправомерны ссылки суда на положения статей 22 и 23 Устава Архангельской области, который не разделяет названные выше вопросы ведения (субъекта и его законодательного органа) и устанавливает, что областное Собрание осуществляет свои полномочия посредством принятия Устава Архангельской области, областных законов и постановлений по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поскольку данные положения Устава толкуются и применяются исключительно в системе действующего законодательства в Российской Федерации, которое разделяет вопросы ведения субъекта и его законодательного органа, устанавливает различные процедуры их принятия, изменения и отмены.

При этом вопросы, связанные с установлением каких-либо социальных выплат, установление мер социальной поддержки различных категорий граждан, в том числе установление ежемесячной доплаты к трудовой пенсии лицам, замещавшим государственные должности субъекта и должности государственной гражданской службы, федеральный законодатель относит к вопросам ведения субъекта как государственно-территориального образования. Соответственно, по таким вопросам принимаются законы субъекта (пункт 2 статьи 5 Федерального закона №184-ФЗ от 6 октября 1999 года).

Закон принимается в особой процедуре, обеспечивающей соблюдение конституционных принципов организации и деятельности органов власти в субъекте Российской Федерации и прежде всего, принципа разделения властей с соблюдением баланса сдержек и противовесов в их деятельности. Орган законодательной власти субъекта Российской Федерации не наделен полномочиями самостоятельно путем принятия решения (постановления) устанавливать такие меры социальной поддержки (пункт 3 статьи 5 Федерального закона №184-ФЗ от 6 октября 1999 года).

Отсутствие в статье 23 Устава Архангельской области четкого разделения вопросов ведения субъекта и его законодательного органа не может служить основанием для самостоятельного решения Архангельским областным Собранием депутатов вопросов ведения субъекта Российской Федерации, к которым отнесены все вопросы государственной гражданской службы, установления социальных выплат за счет бюджетных средств и т.п.,

в порядке, предусмотренном для принятия решений по вопросам собственно полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации. Иное означало бы нарушение конституционных принципов распределения вопросов ведения субъекта как государственно-территориального образования и его органов государственной власти, ни один из которых не вправе произвольно, без соблюдения соответствующих принципов и процедур присваивать себе полномочия субъекта в полном объеме, в том числе, по решению вопросов, вследствие которых возникают финансовые обязательства субъекта, обеспечиваемые за счет бюджетных средств.

Следовательно, пункт 7 статьи 19 Закона Архангельской области от 4 апреля 1996 г. № 40-22-ОЗ в части слов «утверждаемым Архангельским областным Собранием депутатов», а также дефис второй пункта 2 и приложение № 2 решения Архангельского областного Собрания депутатов от 4 апреля 1996 г. № 201 «Об областном законе «О государственной службе Архангельской области» противоречат федеральному законодательству, заявление прокурора о признании их недействующими подлежит удовлетворению полностью.

При изложенных обстоятельствах, решение Архангельского областного суда от 31 мая 2013 г. нельзя признать законным и обоснованным, в связи с чем оно подлежит отмене с вынесением нового решения.

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

**определила:**

решение Архангельского областного суда от 31 мая 2013 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявление заместителя прокурора Архангельской области удовлетворить, признать недействующими с момента принятия настоящего решения пункт 7 статьи 19 Закона Архангельской области от 4 апреля 1996 г. № 40-22-ОЗ в части слов «утверждаемым Архангельским областным Собранием депутатов», а также дефис второй пункта 2 и приложение № 2 решения Архангельского областного Собрания депутатов от 4 апреля 1996 г. № 201 «Об областном законе «О государственной службе Архангельской области».

Председательствующий

Судьи