ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 42-АПГ16-8

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 17 августа 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.

судей Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.

при секретаре Гришечкине П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению и.о. прокурора Республики Калмыкия о признании не соответствующим федеральному законодательству и недействующим Указа Президента Республики Калмыкия от 6 октября 2000 года № 163 (в редакции от 10 сентября 2012 года) «О доплате к государственной пенсии лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Калмыцкой Автономной Советской Социалистической Республики» по апелляционному представлению прокурора Республики Калмыкия на решение Верховного Суда Республики Калмыкия от 26 апреля 2016 года, которым в удовлетворении заявленных требований отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения представителя Главы Республики Калмыкия Семеновой З.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Берниковой Н.В., поддержавшей доводы апелляционного представления,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

Указом Президента Республики Калмыкия от 6 октября 2000 г. № 163 «О доплате к государственной пенсии лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Калмыцкой Автономной Советской Социалистической Республики» с 1 января 2002 г. установлены ежемесячные доплаты к государственной пенсии, назначенной на основании Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», лицам, замещавшим на постоянной основе должности в органах государственной власти и управления Калмыцкой АССР, и проживающим на территории Республики Калмыкия, за исключением лиц, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации назначены пенсии за выслугу лет или ежемесячное пожизненное содержание или установлено дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение.

Данным Указом определён перечень должностей в органах государственной власти и управления Калмыцкой АССР для установления ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим указанные должности, условия установления доплаты и ее размеры, зависящие от срока замещения должности и получаемого денежного вознаграждения по соответствующей государственной должности Республики Калмыкия, порядок ее перерасчёта, а Правительству Республики Калмыкия предписано принять меры по реализации предусмотренных социальных гарантий и обеспечить в установленном порядке выделение средств на выплату ежемесячных доплат к пенсиям. Указ официально опубликован в № 212 газеты «Известия Калмыкии» 19 октября 2000 г.

С административным иском о признании Указа Президента Республики Калмыкия от 6 октября 2000 года № 163 (в редакции от 10 сентября 2012 года) «О доплате к государственной пенсии лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Калмыцкой Автономной Советской Социалистической Республики» (далее – Указ Президента Республики Калмыкия от 6 октября 2000 г. № 163) не соответствующим федеральному законодательству и не действующим с момента вступления решения суда в законную силу обратился исполняющий обязанности прокурора Республики Калмыкия. В последующем в суд поступили дополнения к указанному административному исковому заявлению, поданные прокурором Республики Калмыкия.

Требования мотивированы тем, что оспариваемый Указ принят Президентом Республики Калмыкия с превышением полномочий, установленных федеральным и региональным законодательством для высшего должностного лица Республики Калмыкия, в том числе с нарушением требований Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 17 ст. 18, статей 26.3 26.3-1, 26.14), Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия (п. 17 ст. 28), Законов Республики Калмыкия «О

Главе Республики Калмыкия» (ст. 6) и «О бюджетном процессе Республики Калмыкия» (ст. 5), а также нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 7, 8, 31, 33, 65, 85), поскольку установление дополнительных материальных гарантий в части установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Калмыцкой Автономной Советской Социалистической Республики, не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов, повлекло возникновение расходных бюджетных обязательств республики, исполнение которых не обеспечено собственными бюджетными средствами республики, осуществляется за счет федеральных средств, поступающих в доходную часть бюджета республики для целей исполнения принятых республикой первоочередных социально значимых обязательств, так как уровень бюджетной обеспеченности Республики Калмыкия невысокий, регион является дотационным.

Решением Верховного Суда Республики Калмыкия от 26 апреля 2016 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

В апелляционном представлении прокурор Республики Калмыкия, считая решение суда незаконным и необоснованным, просит его отменить и принять новое решение, которым удовлетворить заявленные требования в полном объёме, признать Указ Президента Республики Калмыкия от 6 октября 2000 г. № 163 не соответствующим федеральному законодательству и недействующим.

Главой Республики Калмыкия Орловым А.М. представлены возражения о необоснованности доводов апелляционного представления и законности судебного постановления.

Изучив материалы дела, проверив доводы апелляционного представления, возражений на него, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене решения суда.

При этом суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме 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).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что оспариваемый нормативный правовой акт соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, принят в пределах его компетенции лицом, входящим в структуру органов исполнительной власти республики, с учётом принципа самостоятельности бюджетов и официально опубликован.

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное

обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 2 и 5 статьи 76 Конституции 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, которые не могут противоречить федеральным законам.

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации следует, что нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, служащие при установлении дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Калмыцкой Автономной Советской Социалистической Республики, основаниями к установлению бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации, должны быть приняты с соблюдением норм федерального законодательства, регламентирующего вопросы компетенции соответствующих лиц, а также бюджетные правоотношения.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяются нормами ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту также Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ), в частности, в соответствии с пунктом 7 указанной статьи, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации (подпункт «е»).

В соответствии с пунктом 24 части 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ социальная поддержка граждан пожилого возраста относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

При этом в соответствии с пунктом 3.1 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ по вопросам, указанным в пункте 2 настоящей статьи, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями

бюджетного законодательства Российской Федерации.

В соответствии с положениями ст. 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (абзац 5).

Пунктом 1 ст. 26.14 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ предусмотрено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы на решение вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации только при наличии соответствующих материальных ресурсов и средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

Анализ приведенных правовых предписаний Федерального закона от 06 октября 1999 № 184-ФЗ в их взаимосвязи свидетельствует о том, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации, включая высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, вправе предоставлять меры социальной поддержки отдельным категориям граждан, если они являются дополнительными к установленным федеральным законодательством мерам социальной поддержки.

В то же время, в соответствии с пунктом 21 ст. 28. Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, а также пунктом 21 ст. 6 Закона Калмыцкой ССР - Хальмг Тангч от 12.09.1991 № 238-IX «О Главе Республики Калмыкия», Глава Республики Калмыкия вправе осуществлять иные полномочия, предусмотренные федеральным и республиканским законодательством.

Указом Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 467, действующим в редакции от 31.12.2014, «О доплате к пенсии лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР» установлена ежемесячная доплата к пенсии, назначенной на основании Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», лицам, проживающим на территории Российской Федерации и замещавшим на постоянной основе должности, предусмотренные перечнем должностей в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР, за исключением лиц, которым в

соответствии с законодательством Российской Федерации назначены пенсия за выслугу лет или ежемесячное пожизненное содержание или установлено дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение либо в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации установлена ежемесячная доплата к пенсии.

Кроме того, вышеуказанным Указом Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 467 Правительству Российской Федерации поручено принять меры по реализации предусмотренных настоящим Указом социальных гарантий, а органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано установить соответствующие социальные гарантии с учетом положений данного Указа за счет собственных средств.

Таким образом, оспариваемый Указ Президента Республики Калмыкия от 6 октября 2000 г. № 163, установивший дополнительные меры социальной поддержки для определяемой им категории граждан, принят в рамках полномочий высшего должностного лица Республики Калмыкия и на основании Указа Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 467 «О доплате к пенсии лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР», п. 7 которого рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации установить соответствующие социальные гарантии с учетом положений настоящего Указа за счет собственных средств.

Кроме того, из норм абзаца 2 пункта 2 Указа Президента Республики Калмыкия от 6 октября 2000 г. № 163 следует, что размеры ежемесячных доплат к государственным пенсиям поставлены в зависимость от срока замещения определяемого Указом перечня должностей в полном соответствии с нормами абзаца 2 пункта 2 вышеназванного Указа Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 467.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении требований, проанализировав бюджет региона за период с 2007 года по 2015 год, указал, что в период с 2008 по 2015 г.г. общая сумма расходов на указанные в Указе цели составила 49466,2 тыс. руб., а по предварительным прогнозам в 2016 году данные расходы составят 8669,5 тыс. руб. Относительно общих бюджетных расходов республики, доля данных расходов является незначительной, при этом круг лиц, на которых распространяется действие оспариваемого Указа, ограничен, последовательно снижаясь, их количество в 2015 году составляло 27 получателей, в 2016 году – 24 получателя, а в дальнейшем, вследствие естественных причин, действие оспариваемого Указа прекратится само по себе.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд правильно полагал, что реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Калмыцкой Автономной Советской Социалистической

Республики», 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 и должна отвечать принципу сбалансированности бюджета.

В то же время суд пришёл к обоснованному выводу о том, что доказательств того, что указанные гарантии установлены и исполняются не за счёт собственных средств республики, что именно данные расходные обязательства являются теми расходными обязательствами, которые влекут невозможность выполнения республикой первоочередных, социально-значимых обязательств перед неопределённым кругом лиц, проживающих на территории республики, суду не представлено.

Исходя из изложенного Судебная коллегия полагает, что оснований к удовлетворению апелляционного представления прокурора Республики Калмыкия не имеется.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 307, 309, 310 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Верховного Суда Республики Калмыкия от 26 апреля 2016 года оставить без изменения, апелляционное представление прокурора Республики Калмыкия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи