



Омский областной суд

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

Омский областной суд в составе
председательствующего судьи Ершовой Л.А.
при секретаре Каревой Е.А.
с участием прокуроров Сафроновой Л.А., Леонова Д.И.,

рассмотрев в открытом судебном заседании 25 августа 2016 года в городе Омске административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Омской области к Законодательному Собранию Омской области о признании недействующими в части Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ «О приостановлении действия отдельных положений Кодекса о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», Закона Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год», административному исковому заявлению Масловой Любови Александровны, Лось Валерия Николаевича, Серебренниковой Галины Анатольевны, Павловской Надежды Степановны к Законодательному Собранию Омской области о признании недействующим в части Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ «О приостановлении действия отдельных положений Кодекса о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области»,

у с т а н о в и л:

Постановлением Законодательного Собрания Омской области от 14 декабря 2004 года № 465 принят Закон Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» (далее – Кодекс). Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Омский вестник» (№ 72 от 24 декабря 2004 года), «Ведомости Законодательного Собрания Омской области» (декабрь 2004 года, № 4(41), ст. 2433). В настоящее время Кодекс действует в редакции от 14 июля 2016 г.

Подпунктом 10 пункта 1 статьи 11, пунктом 3 статьи 14, статьями 19, 47.1, пунктами 6 - 8, 10 статьи 50 Кодекса установлены гарантии пенсионного обеспечения лиц, замещавших государственные должности Омской области, и государственных гражданских служащих Омской области в виде пенсию за выслугу лет.

Пенсия за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Омской области, и государственным гражданским служащим Омской области назначается в дополнение к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», либо к пенсии, досрочно оформленной в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», за счет средств областного бюджета.

Пунктом 4 статьи 11 и подпунктом 4 пункта 1 статьи 34 Кодекса предусмотрено предоставление лицу, замещающему государственную должность Омской области, нуждающемуся в улучшении жилищных условий, жилого помещения за счет средств областного бюджета или субсидии из областного бюджета на строительство или покупку жилого помещения, предоставление государственным гражданским служащим в соответствии с федеральным и областным законодательством права на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения один раз за весь период гражданской службы.

В соответствии с пунктом 4 статьи 34 Кодекса государственному гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания в случае расторжения служебного контракта, освобождения от занимаемой должности государственной гражданской службы при наличии оснований, установленных данной нормой.

Согласно пункту 1 статьи 47 Кодекса жизнь и здоровье государственного гражданского служащего подлежат обязательному государственному страхованию за счет средств областного бюджета:

1) на случай гибели (смерти) государственного гражданского служащего в период нахождения на государственной гражданской службе или после ее прекращения, если гибель (смерть) наступила вследствие причинения вреда здоровью, полученного в связи с исполнением должностных обязанностей, - в размере 10-летнего денежного содержания государственного гражданского служащего;

2) на случай причинения государственному гражданскому служащему в связи с исполнением должностных обязанностей вреда здоровью, исключающего дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, - в размере 5-летнего денежного содержания государственного гражданского служащего;

3) на случай причинения государственному гражданскому служащему в связи с исполнением должностных обязанностей вреда здоровью, повлекшего стойкую утрату трудоспособности, - в размере годового

денежного содержания государственного гражданского служащего.

Статьей 17.1 Кодекса предусмотрена выплата единовременного поощрения лицу, замещающему государственную должность Омской области, в связи с юбилеем (50, 60 лет со дня рождения и далее через каждые 5 лет, а для женщин дополнительно 55 лет со дня рождения) в размере до трех должностных окладов (том 1 л.д.226-237).

Постановлением Законодательного Собрания Омской области от 29 декабря 2015 года № 442 принят Закон Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ «Об областном бюджете» на 2016 год» (далее – Закон от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ). Текст документа размещен (опубликован) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в издании «Омский вестник» (№ 55 от 30 декабря 2015 года).

Абзацем 3 статьи 16 Закона от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ приостановлено с 1 января по 31 декабря 2016 года действие пункта 4 статьи 11, подпункта 4 пункта 1 статьи 34, статьи 47 Кодекса о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области (том 1 л.д.238).

Постановлением Законодательного Собрания Омской области от 17 марта 2016 года № 89 принят Закон Омской области «О приостановлении действия отдельных положений Кодекса о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» (далее – Закон от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ), который размещен (опубликован) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 23 марта 2016 года и в издании «Омский вестник» (№ 12, 1 апреля 2016 года).

Указанным Законом Омской области приостановлено до 1 января 2017 года действие подпункта 10 пункта 1 статьи 11, пункта 3 статьи 14, статьи 19, статьи 47.1, пунктов 6-8, 10 статьи 50 Кодекса (том 1 л.д.17).

Заместитель прокурора Омской области обратился в суд с административным иском о признании противоречащими федеральному законодательству и не действующими со дня вступления решения в законную силу:

– подпункта 10 пункта 1, пункта 4 статьи 11, пункта 3 статьи 14, статьи 17.1, статьи 19, подпункта 4 пункта 1, пункта 4 статьи 34, статей 47, 47.1, пунктов 6 - 8, 10 статьи 50 Кодекса,

- статьи 1 Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ,

- абзаца 3 статьи 16 Закона Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ.

В обоснование требований указал, что данные нормативные акты в оспариваемой части противоречат требованиям федерального законодательства, поскольку установление ими дополнительных материальных гарантий лицам, замещающим государственные должности Омской области, и государственным гражданским служащим Омской области не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и

публичных интересов, так как уровень бюджетной обеспеченности Омской области невысокий, область является дотационной. Принятие Кодекса является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, исполнение которых не обеспечено собственными средствами регионального бюджета, что противоречит требованиям статей 31 и 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4 марта 2016 года прокурором Омской области в Законодательное Собрание Омской области принесен протест на положения подпункта 10 пункта 1 статьи 11, пункта 3 статьи 14, статью 19, статью 47.1, пункты 6 - 8, 10 статьи 50 Кодекса Омской области, в котором указано на необходимость их отмены ввиду противоречия федеральному законодательству. По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования Законодательным Собранием Омской области принят Закон Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ, которым действие оспариваемых норм приостановлено до 1 января 2017 года.

Полагал, что положения Закона от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ и Закона Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ в части приостановления действия оспариваемых нормативных предписаний регионального законодательства также должны быть признаны не действующими (том 1 л.д. 217-225).

Маслова Л.А., Лось В.Н., являясь пенсионерами и получателями пенсии за выслугу лет, назначенной им как государственным гражданским служащим Омской области в соответствии со статьей 47.1 Кодекса, обратились в суд с административным иском о признании недействующим в Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ в части приостановления действия статьи 47.1 Кодекса. Полагали, что оспариваемое положение закона противоречит федеральному законодательству о государственной службе и нарушает их право на реализацию основных гарантий, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для государственных гражданских служащих Российской Федерации (том 1 л.д. 6-11, 160-165).

Серебренникова Г.А., Павловская Н.С., являясь пенсионерами и получателями пенсии за выслугу лет, назначенной им в соответствии со статьей 19 Кодекса как лицам, замещавшим государственные должности Омской области, также обратились в суд с административным иском о признании недействующим Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ в части приостановления действия статьи 19 Кодекса, ссылаясь на аналогичные доводы (том 1 л.д. 188-195, том 2 л.д. 95-101, том 3 л.д. 110-115).

Определением Омского областного суда от 20 мая 2016 года перечисленные дела объединены в одно производство (том 1 л.д. 181-183).

В судебном заседании прокуроры Сафронова Л.А., Леонов Д.И. требования поддержали. Дополнительно привели доводы о несоразмерности и завышенном размере оспариваемых выплат в сравнении аналогичными

выплатами федеральным государственным гражданским служащим (том 3 л.д.132-138).

Административный истец Маслова Л.А., представляющая также Лось В.Н., административный истец Серебренникова Г.А., являющаяся представителем Павловской Н.С., заявленные требования поддержали.

Представитель Законодательного Собрания Омской области Ларионова Е.Н. против удовлетворения заявленных требований возражала, указывая, что оспариваемые законы приняты уполномоченным органом в установленной форме с соблюдением предусмотренных порядка, процедуры принятия и опубликования, каким-либо нормативным правовым актам, обладающим высшей юридической силой, не противоречат (письменные возражения – том 1 л.д. 118-121, 202-205, том 2 л.д.116-126, том 3 л.д.67-68).

Представитель Губернатора Омской области Диденко Д.С., представитель Министерства труда и социального развития Омской области Терехова Н.Ю., представитель Министерства финансов Омской области Каурова С.А. против удовлетворения заявленных требований возражали по аналогичным основаниям (письменные возражения – том 1 л.д. 112-114, 115-117, 131-135, 157-159, том 2 л.д.127-130, 131-142,143-145,146-158,231-234, том 3 л.д.69-70, 71-72).

Изучив материалы дела, выслушав пояснения лиц, участвующих в деле, опросив специалиста, суд приходит к следующим выводам.

В силу подпункта 1 пункта 2 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» 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), относится 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.

Пунктом 3.1 указанной статьи определено, что 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.

Принятие указанных актов является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации относятся к бюджетным полномочиям субъекта Российской Федерации, данные обязательства устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

В силу положений статей 7, 8, 31, 65, 85 БК РФ расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется строго в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти, а также с учетом принципа самостоятельности бюджетов, заключающегося в недопустимости установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, расходных обязательств, исполняемых одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статья 33 БК РФ, закрепляющая принцип сбалансированности бюджета, предусматривает, что при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 5 апреля 2013 года № 7-П, законодатель субъекта Российской Федерации при реализации полномочий, предусмотренных подпунктом 1 пункта 2 и пунктом 3.1 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» и принятии соответствующих актов, являющихся основанием для возникновения расходных обязательств, 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.

Таким образом, 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.

Пунктом 1 части 1 статьи 52 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших

государственную службу, и их семей, отнесено к основным государственным гарантиям гражданских служащих.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в пункте 4 статьи 7 предусматривает, что 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.

Пункт 10 Указа Президента Российской Федерации от 19 августа 1995 года № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы» содержит рекомендацию органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления установить соответствующие социальные гарантии с учетом положений названного указа исключительно за счет собственных средств.

Из анализа бюджетного законодательства Омской области, в частности, Законов Омской области от 22 июля 2005 года № 660-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2004 год», от 11 июля 2006 года № 769-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2005 год», от 30 июля 2007 года № 951-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2006 год», от 25 июля 2008 года № 1075-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2007 год», от 23 июля 2009 года № 1181-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2008 год», от 6 июля 2010 года № 1273-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2009 год», от 26 июля 2011 года № 1374-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2010 год», от 31 июля 2012 года № 1471-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2011 год», от 17 июля 2013 года № 1564-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2012 год», от 28 июля 2014 года № 1656-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2013 год», от 16 июля 2015 года № 1777-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2014 год», распоряжения Правительства Омской области от 23 декабря 2015 года № 216-рп «Об исполнении областного бюджета за девять месяцев 2015 года» следует, что на протяжении длительного периода времени бюджет области является дефицитным.

По состоянию на 1 марта 2016 остаток по долговым обязательствам Омской области составил 40 926 122 190 руб., в том числе по кредитным соглашениям (коммерческим кредитам) – 23 722 066 000 руб., бюджетным кредитам – 11 204 056 190 руб., ценным бумагам – 6 000 000 000 руб.

Государственный долг Омской области за 2015 год увеличился на 3 471 210 490 руб., или на 9,5% (с 36 578 821 700 руб. до 40 050 032 190 руб.).

Приказами Минфина России от 9 декабря 2014 года № 453, от 29 октября 2015 года № 409 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного

кодекса Российской Федерации» Омская область включена в перечень субъектов Российской Федерации, являвшихся в 2015, 2016 годах получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Законом Омской области от 25 декабря 2014 года № 1694-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предельный объем государственного долга Омской области на 2015 год установлен в размере 52 031 391 700,00 руб., на 2016 год - в размере 56 702 757 200,00 руб. и на 2017 год в размере 59 164 491 300,00 руб.

В связи с этим Омская область ежегодно получает из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Дотационность бюджета является объективным показателем, не позволяющим принимать и выполнять принятые на себя дополнительные расходные обязательства за счет собственных средств, поскольку их надлежащее исполнение будет осуществляться и за счет средств федерального бюджета, что не согласуется с положениями бюджетного законодательства и противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов.

Анализ производимых выплат по коду классификации расходов областного бюджета «Доплаты к пенсиям государственных служащих Омской области» свидетельствует о неуклонном и значительном росте соответствующих доплат. Так, по информации Законодательного Собрания Омской области в 2013 году указанная сумма составляла 94 493 180, 58 руб., в 2014 году – 127 211 875,09 руб., в 2015 году – 153 377 956, 66 руб. (том 3 л.д.130).

В таблице приведены соответствующие показатели и отражен рост расходов по пункту 3 статьи 14, статье 19, статье 47.1, пунктам 7, 8 статьи 50 Кодекса применительно к каждой категории получателей доплат (том 3 л.д.131).

В соответствии с положениями статей 1, 3 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также лица, замещающие должности государственной гражданской службы, осуществляющие деятельность по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, составляют единую систему государственной службы.

Единство системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования в силу положений статьи 6 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ обеспечивается, в частности, посредством соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий.

Сравнительный анализ положений Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 года № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы», Постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 1999 года № 1233 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1999 г. № 755 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. № 854 «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих» и оспариваемых положений пункта 3 статьи 14, статьи 19 Кодекса позволяет сделать вывод о том, что законодателем Омской области определены более льготные условия назначения рассматриваемых выплат лицам, замещающим государственные должности Омской области, нежели федеральным законодателем лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации.

Если сопоставлять положения статьи 14 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», регулирующей порядок исчисления размеров пенсий федеральных государственных гражданских служащих, и статьи 47.1 Кодекса, определяющей гарантии пенсионного обеспечения лиц, замещавших должности государственной гражданской службы в Омской области, то условия и механизм исчисления размеров данных выплат представляются идентичными.

Вместе с тем, анализ денежного выражения доплат свидетельствует о том, что региональным законодателем доплаты к пенсии лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы в Омской области, установлены также в повышенном размере.

Согласно данным Министерства труда и социального развития Омской области ежемесячный размер пенсии за выслугу лет для лиц, замещавших государственные должности Омской области (статьи 14, 19 Кодекса) составляет от 16 тыс. руб. до 299 тыс. руб., лицам, ранее замещавшим на постоянное основе должности в органах государственной власти и управления Омской области (пункты 7, 8 статьи 50 Кодекса) - от 10 до 34 тыс. руб., лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Омской области (статья 47.1 Кодекса) - от 4 до 105 тыс. руб.

Численность получателей пенсии составляет 1040 человек, объем расходов областного бюджета на выплату пенсии за выслугу лет в месяц составляет в среднем 13 297,52 тыс. руб., в год – 159 570,24 тыс. руб. (том 1 л.д.155, том 3 л.д. 159).

По информации Государственного учреждения – Отделение Пенсионного фонда РФ по Омской области ежемесячный размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих в Омской области составляет от 0 до 22 тыс. руб. При этом по состоянию на 31 мая 2016 года средний размер пенсии по государственному пенсионному обеспечению (за

выслугу лет) федеральным государственным служащим в Омской области составляет 394,70 руб., средний размер страховой пенсии по старости федеральным государственным служащим в Омской области составил 14 871,23 руб. (том 3 л.д.16).

Опрошенная в ходе судебного разбирательства в качестве специалиста заместитель начальника отдела организации назначения и перерасчета пенсий Государственного учреждения – Отделение Пенсионного фонда РФ по Омской области Волохова Н.А. пояснила, что в базе данных учреждения числятся 811 получателей пенсий, из них реальные выплаты по Указу № 854 в размере 22 000 рублей получает только один человек по должности. Всего из 811 человек пенсию за выслугу лет получают 80 человек, у остальных она равна нулю. На выплату пенсий за выслугу лет ежемесячно расходуется 320 000 рублей, в год 3 840 000 рублей (на 2016 год).

Применительно к федеральным государственным гражданским служащим и лицам, замещающим должности государственной гражданской службы в Омской области, значительная разница в размерах доплат при одинаковом механизме исчисления объясняется разницей в размерах окладов, поскольку в обоих случаях размер среднемесячного заработка, исходя из которого исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать 2,8 должностного оклада (том 3 л.д. 196 оборот-197).

В соответствии с Постановлениями Правительства Омской области от 25 мая 2016 года № 148-п, от 10 августа 2016 года №230-п величина прожиточного минимума в Омской области за I квартал 2016 года в расчете на душу населения составляет 8 609 руб., на второй квартал 8 787 руб., для пенсионеров - 6 945 руб. и 7 071 руб. соответственно.

Указанные сведения в их совокупности свидетельствуют о завышенном размере и несоразмерности установленной региональным законодателем пенсии за выслугу лет при наличии дефицита и дотационности бюджета.

Необходимо отметить, что при указанном регулировании рассматриваемых выплат в Омской области остается нерешенной существенная часть социальных проблем, обязанность по решению которых возложена на Омскую область.

Так, полномочия по обеспечению детей-сирот являются расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

На начало 2016 года количество лиц из числа детей-сирот, учтенных в качестве нуждающихся в предоставлении жилого помещения, составило 5 295 человек (4 903 на 1 января 2015 года), лиц, имеющих право на такое помещение, которое им не предоставлено, – 3 645 человек (3 239 на 1 января 2015 года).

Уполномоченными органами исполнительной власти области в 2015 году не исполнено 349 судебных решений по искам о предоставлении жилья детям-сиротам.

Существенно возросло количество лиц, ожидающих предоставление жилого помещения свыше 10 лет – 170 (2014 год – 128), от 7 до 10 лет – 286 (241), от 5 до 7 лет – 574 (478), от 3 до 5 лет – 919 (789).

При этом в связи с сокращением финансирования на мероприятия по обеспечению жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот в 2015 году в сравнении с 2014 годом жилыми помещениями обеспечены лишь 311 лиц данной категории (2014 год – 518).

Финансирование мероприятий по обеспечению жильем таких граждан на 2016 год из областного бюджета существенно сокращено и в настоящий момент предусматривает 55,77 млн. руб. (в 2015 году освоено 288 млн. руб., 2014 году – 377,6 млн. руб.), а общий объем предусмотренных денежных средств на указанные цели совместно с субсидиями из федерального бюджета предполагается в размере 218,2 млн. руб. (2015 год – 443,3 млн. руб., 2014 год – 530,5 млн. руб.).

По состоянию на 1 мая 2016 года на исполнении находилось 596 исполнительных производств о предоставлении гражданам жилья, из них 386 исполнительных производств о предоставлении жилья детям-сиротам.

По сведениям Министерства образования Омской области от 8 апреля 2016 года общая потребность Омской области в денежных средствах на обеспечение жильем лиц из числа детей-сирот составляет 4,5 млрд. руб (том 2 л.д.247, том 3 л.д.17-20, 21-31, 144-158).

Одновременно прокурором приведены доводы и представлены доказательства о ненадлежащей реализации мероприятий по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями. В 2016 году по отношению к уровню 2015 года сокращено финансирование за счет средств областного бюджета на реализацию мероприятий государственной программы «Развитие здравоохранения Омской области» в размере 436,6 млн. руб. (том 3 л.д.12-14). При этом в связи со срочностью осуществления закупки лекарственных препаратов для региональных льготников и ввиду невозможности прерывания лекарственной терапии у пациентов Министерством финансов Омской области сформированы предложения по перераспределению денежных средств в размере 230,0 млн. руб. за счет заработной платы учреждений здравоохранения Омской области.

Губернатором Омской области Указом от 16 февраля 2016 года № 33 приостановлены меры социальной поддержки, установленные Указами Губернатора Омской области от 24 мая 2007 года № 70, от 16 июня 2009 года № 56, от 28 марта 2012 года № 34, от 25 мая 2012 года № 50 в виде компенсации расходов на погашение части ипотечного жилищного кредита социально незащищенным категориям граждан.

Принимая во внимание невысокий уровень бюджетной обеспеченности Омской области, низкие показатели уровня социальной защищенности населения, а также завышенные размеры рассматриваемых выплат, суд приходит к выводу о том, что установленное региональным законодателем регулирование рассматриваемых гарантий не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям приведенного выше федерального законодательства.

Учитывая изложенное, подлежат признанию недействующими подпункт 10 пункта 1 статьи 11, пункт 3 статьи 14, статья 19, статья 47.1, пункты 6 - 8, 10 статьи 50 Кодекса.

По аналогичным основаниям следует признать недействующими статью 17.1 Кодекса, устанавливающую единовременное поощрение в связи с юбилеем лицу, замещающему государственную должность Омской области, а также статью 47 Кодекса, регулиующую страхование государственного гражданского служащего.

В соответствии с положениями статьи 969 Гражданского кодекса Российской Федерации в целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства законом может быть установлено обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий; обязательное государственное страхование оплачивается в размере, определенном законами и иными правовыми актами о таком страховании.

В силу пункта 7 части 1 статьи 52 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ гражданским служащим гарантируются выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом указанный Федеральный закон не определяет ни механизма страхования федеральных гражданских служащих, ни условий такого страхования, ни размеров страховых выплат.

Представителем административного ответчика каких-либо обоснований размера оспариваемых выплат, указанных в статье 47 Кодекса, не приведено. В ходе разбирательства установлено, что Порядок предоставления и рассмотрения документов, на который содержится ссылка в пункте 2 статьи 47 Кодекса, до настоящего времени не разработан, а действие статьи 47 приостановлено в течение длительного периода законами Омской области об областном бюджете на соответствующий период (том 3 л.д.131).

Сопоставление содержания статьи 47 Кодекса и норм иных Федеральных законов, регулирующих вопросы страхования (например, статьи 5 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации», части 2 статьи 43 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», пункта 2 статьи 20 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» и т.д.), свидетельствует об установлении региональным законодателем соответствующих выплат в повышенном размере при наличии дефицитности и дотационности бюджета.

Что касается единовременного поощрения в связи с юбилеем, по своему характеру данная выплата не относится ни к социальным, ни к иным гарантиям в связи с осуществлением деятельности лицом, замещающим государственную должность Омской области, поскольку не связана ни с эффективностью деятельности, ни с какими-либо конкретными факторами, присущими такой деятельности; установление и осуществление такого рода выплат противоречит положениям статей 31, 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Разрешая требования прокурора об оспаривании положений пункта 4 статьи 34 Кодекса, суд исходит из следующего.

Часть 3.1 статьи 37 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ предусматривает выплату гражданскому служащему компенсации в размере четырехмесячного денежного содержания в случае расторжения служебного контракта по основаниям, предусмотренным пунктами 8.1 - 8.3 части 1 настоящей статьи. Аналогичная компенсация выплачивается при расторжении срочного служебного контракта о замещении гражданским служащим должности гражданской службы в порядке ротации, освобождении его от замещаемой должности и увольнении с гражданской службы в случаях, указанных в части 9 статьи 60.1 настоящего Федерального закона (часть 5 статьи 35 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ).

Исходя из положений статьи 2 указанного Федерального закона, определяющей предмет регулирования закона, а также части 1 статьи 3, приведенные выше положения части 3.1 статьи 37 и части 5 статьи 36 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ распространяются на государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации.

Региональный законодатель, предусмотрев выплату компенсации государственному гражданскому служащему в размере четырехмесячного денежного содержания в случае расторжения служебного контракта по основаниям, предусмотренным в подпунктах 1-4 пункта 4 статьи 34 Кодекса, воспроизвел приведенные выше положения Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, в связи с чем требование прокурора об оспаривании положений подпунктов 1-4 пункта 4 статьи 34 Кодекса не подлежит удовлетворению.

Выплата этой же компенсации по основанию, предусмотренному подпунктом 5 пункта 4 статьи 34 Кодекса (истечение срока действия срочного служебного контракта, заключенного для замещения отдельных должностей государственной гражданской службы категорий «Руководители», «Помощники (советники)» на срок полномочий лица, замещающего государственную должность Омской области, государственного гражданского служащего - руководителя государственного органа Омской области), Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ не предусмотрена, введена региональным законодателем самостоятельно в качестве дополнительной гарантии государственным гражданским служащим. В этой части заявление прокурора о признании недействующим

подпункта 5 пункта 4 статьи 34 Кодекса подлежит удовлетворению по тем же основаниям, приведенным в решении, что и нормы Кодекса о пенсионном обеспечении, страховании, поощрении к юбилеям.

Оснований для признания недействующими положений пункта 4 статьи 11 и подпункта 4 пункта 1 статьи 34 Кодекса суд не усматривает.

Статьей 53 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, определяющий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации, предусмотрены дополнительные государственные гарантии.

Согласно пункту 4 статьи 53 названного Федерального закона гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных этим Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, может предоставляться право на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 года № 63 утверждены Правила предоставления федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения, которые устанавливают соответствующие порядок и условия, исходя при этом из критерия нуждаемости служащего в жилом помещении. Для субъектов Российской Федерации, принимающих нормативные правовые акты о предоставлении государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации единовременной субсидии на приобретение жилого помещения, данные Правила носят рекомендательный характер (пункт 8).

Оспариваемые прокурором нормы пункта 4 статьи 11 и подпункта 4 пункта 1 статьи 34 Кодекса носят декларативный характер, не содержат конкретных условий и порядка реализации рассматриваемого права, конкретных сумм субсидий, подлежащих выплате; Губернатором Омской области не разработан и не утвержден соответствующий порядок, на который содержится ссылка в оспариваемых нормах. В этой связи пункт 4 статьи 11 и подпункт 4 пункта 1 статьи 34 Кодекса не нарушают положений и принципов бюджетного законодательства Российской Федерации.

Как указывалось выше, абзацем 3 статьи 16 Закона Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ приостановлено с 1 января по 31 декабря 2016 года действие пункта 4 статьи 11, подпункта 4 пункта 1 статьи 34 Кодекса.

Право законодателя на внесение изменений в ранее установленные правила, касающиеся условий возникновения и порядка реализации конкретного права (в том числе посредством временного регулирования), в частности в связи с недостаточностью бюджетных средств, выделяемых на обеспечение жильем конкретных категорий граждан, должно сопровождаться соблюдением предписаний статей 1, 2, 6 (часть 2), 7, 15 (часть 4), 17 (часть

1), 18, 19 и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также требований о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55), а ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом допускается лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55).

Поскольку суд не усмотрел оснований для признания недействующими положений пункта 4 статьи 11 и подпункта 4 пункта 1 статьи 34 Кодекса, приостановление на соответствующий бюджетный год реализации данной гарантии возможно только в случае соответствующего возмещения, что в данном случае отсутствует.

Суд находит обоснованными и подлежащими удовлетворению требования прокурора о признании недействующими абзаца 3 статьи 16 Закона Омской области от 30 декабря 2015 № 1839-ОЗ в части приостановления действия статьи 47 Кодекса, а также статьи 1 Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ, приостановившей до 1 января 2017 года действие подпункта 10 пункта 1 статьи 11, пункта 3 статьи 14, статьи 19, статьи 47.1, пунктов 6 - 8, 10 статьи 50 Кодекса.

Указанные законоположения противоречат федеральному законодательству, так как нарушают принципы правовой определенности, справедливости, стабильного правового статуса, равенства прав граждан, вытекающих из части 1 статьи 1, части 3 статьи 17, частей 1, 2 статьи 19, части 1 статьи 45 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Поскольку названные положения Кодекса, предусматривающие дополнительные социальные гарантии для лиц, замещающих государственные должности Омской области, и государственных гражданских служащих Омской области, являются незаконными и признаются судом недействующими, они подлежали отмене региональным законодателем, а не приостановлению.

Признание судом недействующими положений подпункта 10 пункта 1 статьи 11, пункта 3 статьи 14, статьи 19, статьи 47, статьи 47.1, пунктов 6 - 8, 10 статьи 50 Кодекса в качестве правового последствия влечет признание недействующими и положений Законов Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ, от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ, приостановивших действие перечисленных норм.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд признает оспариваемый нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Рассматривая вопрос о дате, с которой оспариваемые положения региональных нормативных правовых актов признаются недействующими, суд исходит из того, что положения Кодекса применялись длительное время и являлись основанием для реализации прав граждан. Данные обстоятельства

влекут за собой признание оспариваемого нормативного правового акта недействующим со дня вступления решения в законную силу (пункт 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»). С указанного момента подлежат признанию недействующими и оспариваемые положения Законов Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ, от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ.

С учетом положений пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решение суда или сообщение о его принятии подлежит официальному опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) или в издании «Омский вестник» в течение 1 месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175 - 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

р е ш и л :

признать недействующими со дня вступления настоящего решения в силу:

– подпункт 10 пункта 1 статьи 11, пункт 3 статьи 14, статью 17.1, статью 19, подпункт 5 пункта 4 статьи 34, статью 47, статью 47.1, пункты 6 - 8, 10 статьи 50 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области»,

- статью 1 Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-ОЗ «О приостановлении действия отдельных положений Кодекса о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области»,

- абзац 3 статьи 16 Закона Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год».

В остальной части требований отказать.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит официальному опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) или в издании «Омский вестник» в течение 1 месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

На решение может быть подана апелляционная жалоба, представление в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Омский областной суд в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья

/подпись/

Ершова Л.А.

Выписка из резолютивной части апелляционного определения Верховного Суда Российской Федерации от 29.12. 2016 г.:

«апелляционные жалобы Законодательного Собрания Омской области, Губернатора Омской области, Министерства финансов Омской области и Министерства труда и социального развития Омской области удовлетворить в части, апелляционные жалобы Масловой Л.А., Лося В.Н., Серебренниковой Г.А., Павловской Н.С. – удовлетворить в полном объеме.

Решение Омского областного суда от 25 августа 2016 года в части, которой признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими подпункт 10 пункта 1 статьи 11, пункт 3 статьи 14, статья 19, подпункт 5 пункта 4 статьи 34, статья 47, статья 47.1, пункты 6-8, 10 статьи 50 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-03 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», отменить, принять в этой части новое решение об отказе прокурору в удовлетворении заявленных требований.

Решение Омского областного суда от 25 августа 2016 года в части, которой признаны недействующими с момента вступления решения в законную силу статья 1 Закона Омской области от 23 марта 2016 года № 1865-03 «О приостановлении действия отдельных положений Кодекса о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» и абзац третий статьи 16 Закона Омской области от 30 декабря 2015 года № 1839-03 «Об областном бюджете на 2016 год», изменить, признать данные нормы противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента их принятия.

Решение Омского областного суда от 25 августа 2016 года в части признания недействующей статьи 17.1 Закона Омской области от 22 декабря 2004 года № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» оставить без изменения, апелляционные жалобы Законодательного Собрания Омской области, Губернатора Омской области, Министерства финансов Омской области и Министерства труда и социального развития Омской области в этой части – без удовлетворения».