

д



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №11-Г11-12

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

27 апреля 2011 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего В.Б. Хаменкова,
судей З.Д. Беспаловой и Л.А. Калининой

при секретаре П.В. Алёшиной

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационному представлению участвующего в деле прокурора и кассационной жалобе Государственного Совета Республики Татарстан на решение Верховного Суда Республики Татарстан от 3 марта 2011 года, которым частично удовлетворены требования прокурора Республики Татарстан о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Татарстан от 4 июля 1991 года № 1141-ХП «О вступлении в должность Президента Республики Татарстан».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Б. Хаменкова, объяснения представителя Госсовета Республики Татарстан Сунгатуллина М.Б., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменений, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

4 июля 1991 года принят Закон Республики Татарстан № 1141-ХП «О вступлении в должность Президента Республики Татарстан».

Закон официально опубликован в издании «Ведомости Верховного Совета Татарстана», 1992, № 2, стр. 71.

Статьей 2 указанного Закона установлено, что при вступлении в должность Президент Республики Татарстан приносит на пленарной сессии Государственного Совета Республики Татарстан следующую присягу:

«Торжественно клянусь верно служить народу Республики Татарстан, обеспечивать права и свободы граждан, государственный суверенитет Республики Татарстан, соблюдать Конституцию Российской Федерации, Конституцию Республики Татарстан и законы Республики Татарстан, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Президента Республики Татарстан».

С момента принесения присяги Президент Республики Татарстан считается вступившим в должность и сложившим полномочия народного депутата Республики Татарстан и местных Советов народных депутатов республики (статья 3).

В соответствии со статьей 4 указанного Закона не позднее десяти дней с момента вступления в должность Президента Республики Татарстан Кабинет министров Республики Татарстан слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Татарстан. Кабинет министров продолжает исполнять свои обязанности до формирования нового состава Кабинета министров Республики Татарстан в соответствии с Конституцией Республики Татарстан.

Финансирование деятельности Президента Республики Татарстан, Президентского совета и иных консультативных органов при Президенте Республики Татарстан, а также аппарата Президента Республики Татарстан осуществляется за счет средств Республиканского бюджета Республики Татарстан. Вопросы обеспечения деятельности Президента Республики Татарстан регулируются законодательством Республики Татарстан (статья 5).

Согласно положениям статьи 6 обжалуемого Закона должностной оклад Президента Республики Татарстан устанавливается Верховным Советом Республики Татарстан.

Прокурор Республики Татарстан обратился в суд с заявлением, в котором просил суд подтвердить, что положения статьи 2 Закона Республики Татарстан от 4 июля 1991 года № 1141-ХП о государственном суверенитете Республики Татарстан аналогичны нормам учредительных актов других субъектов Российской Федерации, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации несоответствующими Конституции Российской Федерации, признать недействующими статью 2 в части слов «Республики Татарстан» применительно к слову «народу», а также в части, исключаящей из текста присяги Президента Республики Татарстан положение о необходимости соблюдения федеральных законов; статью 3 в части слов «и сложившим полномочия народного депутата Республики Татарстан и местных Советов народных депутатов республики»; статью 4 в

части слов «вновь избранным»; второе предложение статьи 5; статью 6 полностью.

В обоснование заявленных требований прокурор указал на противоречие статьи 2 обжалуемого Закона, согласно которой Президент республики при вступлении в должность торжественно клянется верно служить народу Республики Татарстан, требованиям пункта 2.3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающему, что при вступлении в должность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации.

Положения присяги в части, возлагающей на Президента республики обязанность обеспечивать государственный суверенитет Республики Татарстан, противоречат требованиям федерального законодательства, устанавливающего только суверенитет Российской Федерации, что неоднократно подтверждал Конституционный Суд Российской Федерации.

Исключение из текста присяги Президента республики требований о соблюдении федеральных законов противоречит пункту 8 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, устанавливающего, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать федеральные законы, а также исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Прокурор полагает, что статья 3 оспариваемого Закона противоречит Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодательству Республики Татарстан, которые не предусматривают должности народного депутата Республики Татарстан и местных Советов народных депутатов республики.

Статья 4 Закона в части положений о том, что Кабинет министров Республики Татарстан слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Татарстан, противоречит положениям статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, в которой предусмотрено наделение высшего должностного лица полномочиями, а не его выборность.

Положения статьи 5 Закона, определяющие, что вопросы обеспечения деятельности Президента Республики Татарстан регулируются законодательством Республики Татарстан, противоречат Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, также осуществляющему правовое регулирование указанного вопроса.

Кроме того, не соответствует закону и порядок установления должностного оклада Президента республики, установленный статьей 6.

Определениями Верховного Суда Республики Татарстан от 3 марта 2011 года прекращено производство по делу в части признания недействующими статьи 2 в части слов «Республики Татарстан» применительно к слову «народу» и статьи 6 Закона Республики Татарстан от 4 июля 1991 года №1141-ХП «О вступлении в должность Президента Республики Татарстан».

Решением Верховного Суда Республики Татарстан от 3 марта 2011 года подтверждено, что положения абзаца 2 статьи 2 о государственном суверенитете Республики Татарстан Закона Республики Татарстан от 4 июля 1991 года № 1141-ХП «О вступлении в должность Президента Республики Татарстан» аналогичны нормам учредительных актов других субъектов Российской Федерации, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу статья 2 в части, исключаящей из текста присяги Президента Республики Татарстан указания на соблюдение им федерального законодательства, статья 3 в части слов «и сложившим полномочия народного депутата Республики Татарстан и местных советов Республики Татарстан», статья 4 в части слов «вновь избранным» Закона Республики Татарстан от 4 июля 1991 года №1141-ХП «О вступлении в должность Президента Республики Татарстан».

В остальной части в удовлетворении требований отказано.

В кассационном представлении прокурор, участвующий в деле, ставит вопрос об отмене судебного решения в части отказа в удовлетворении требований прокурора.

В кассационной жалобе Государственный Совет Республики Татарстан просит об отмене судебного решения в части удовлетворения требований прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления и кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене решения суда и считает его правильным.

Согласно частям 1, 2, 4 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории 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.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные

соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

4 июля 1991 года Государственным Советом Республики Татарстан принят Закон Республики Татарстан № 1141-ХІІ «О вступлении в должность Президента Республики Татарстан».

Первоначальный текст Закона официально опубликован в издании «Ведомости Верховного Совета Татарстана», 1992, N 2.

Статьей 2 Закона Республики Татарстан утвержден текст присяги, которую приносит при вступлении в должность Президент Республики Татарстан: «Торжественно клянусь верно служить народу Республики Татарстан, обеспечивать права и свободы граждан, государственный суверенитет Республики Татарстан, соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Президента Республики Татарстан».

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в его решениях (Постановление от 16 июня 1998 года, Определение от 5 ноября 1998 года, Постановление от 11 апреля 2000 года, Определение от 8 февраля 2001 года, Определение от 19 апреля 2001 года), а также исходя из предписаний частей второй, третьей и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» суды общей юрисдикции вправе по инициативе уполномоченных лиц, в том числе органов прокуратуры, подтверждать, что нормы конституции или устава субъекта Российской Федерации аналогичны по содержанию нормам других учредительных актов, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому недействительными.

Нормы учредительных актов субъектов Российской Федерации о суверенитете, об источнике власти, статусе субъектов Российской Федерации и договорном характере отношений субъектов Российской Федерации с Российской Федерацией были предметом неоднократного рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального

закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно - правовой статус и полномочия, а также конституционно - правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа - носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве.

Содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, статей 3, 4, 5, 15 (часть 1), 65 (часть 1), 66 и 71 (пункт "б") Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, - даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным (пункт 2.1 постановления).

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 06.12.2001 № 249-0 также указал, что республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и наделить себя соответствующими свойствами не могут; сохранение в конституциях положения о республике как суверенном государстве - даже с оговоркой, что ее суверенитет выражается в обладании всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий

Российской Федерации по предметам совместного ведения - противоречит Конституции Российской Федерации.

В связи с изложенным суд сделал правильный вывод о том, что положения, содержащиеся в абзаце 2 статьи 2 Закона Республики Татарстан в части слов «государственный суверенитет Республики Татарстан», являются аналогичными по содержанию нормам учредительных актов других субъектов Российской Федерации, признанным Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции Российской Федерации.

Как указывалось выше, Президент Республики Татарстан, принося присягу, клянется соблюдать Конституцию Российской Федерации, Конституцию Республики Татарстан и законы Республики Татарстан.

Между тем, в соответствии с пунктом 8 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации, а также исполнять указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Следовательно, отсутствие в клятве Президента Республики Татарстан указания на соблюдение им в период исполнения полномочий высшего должностного лица республики федерального законодательства, позволяет считать, что ничего кроме Конституций Российской Федерации и Республики Татарстан, законов Республики Татарстан, Президент республики соблюдать не обязан.

При таком положении суд обоснованно пришёл к выводу о противоречии федеральному законодательству абзаца 2 статьи 2 Закона Республики Татарстан в части отсутствия в клятве Президента Республики Татарстан указания на соблюдение им федерального законодательства в период исполнения полномочий высшего должностного лица республики.

Согласно статье 3 Закона Республики Татарстан с момента принесения присяги Президент Республики Татарстан считается вступившим в должность и сложившим полномочия народного депутата Республики Татарстан и местных советов народных депутатов Республики Татарстан.

Признавая данную норму закона в части слов «и сложившим полномочия народного депутата Республики Татарстан и местных советов Республики Татарстан» недействующей, суд правомерно исходил из того, что в соответствии с пунктом 4 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

(руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности данного субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Как установлено судом, ни Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ни нормативные правовые акты Республики Татарстан, в частности Законы Республики Татарстан «О государственных должностях Республики Татарстан» и «О местном самоуправлении в Республике Татарстан», Указ Президента Республики Татарстан «Об утверждении Сводного перечня государственных должностей Республики Татарстан», Избирательный кодекс Республики Татарстан не предусматривают должность народного депутата Республики Татарстан и депутата местных Советов народных депутатов республики.

В соответствии с терминологией, установленной пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», депутат - член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения. В отношении Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» основные термины и понятия используются в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 2).

Аналогичным образом урегулирован данный вопрос и в Избирательном кодексе Республики Татарстан.

Не соглашаясь с доводом представителя Государственного Совета Республики Татарстан о том, что оспариваемая часть статьи в настоящее время является недействующей, в связи с чем производство по делу в этой части подлежит прекращению, суд правильно указал, что иной аналогичный закон или закон, изменяющий редакцию оспариваемых положений, Государственным Советом Республики Татарстан не издавался.

Как указывалось выше, должность «народного депутата» не предусмотрена федеральным законодательством, следовательно, после принятия соответствующего федерального закона оспариваемый Закон в соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

подлежал приведению в соответствие с данным Федеральным законом в течение трех месяцев, что сделано Государственным Советом Республики Татарстан не было.

По аналогичным основаниям правомерно признано недействующим и первое предложение статьи 4 Закона Республики Татарстан в части слов «вновь избранным».

Согласно данной норме Закона не позднее десяти дней с момента вступления в должность Президента Республики Татарстан Кабинет Министров Республики Татарстан слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Татарстан.

Однако федеральное законодательство не предусматривает процедуру избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Федеральным законом от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено наделение гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5 Закона Республики Татарстан финансирование деятельности Президента Республики Татарстан, Президентского совета и иных консультативных органов при Президенте Республики Татарстан, а также аппарата Президента Республики Татарстан осуществляется за счет средств Республиканского бюджета Республики Татарстан. Вопросы обеспечения деятельности Президента Республики Татарстан регулируются законодательством Республики Татарстан.

Заявитель полагал, что обеспечение деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации регламентируется также Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в связи с чем второе предложение статьи 5 Закона Республики Татарстан подлежит признанию недействующим.

Не соглашаясь с подобной позицией прокурора, суд обоснованно указал на то, что, исходя из смысла и правовой конструкции статьи 5 оспариваемого Закона, второе предложение находится в логической взаимосвязи с предложением, разрешающим вопросы материально-технического и финансового обеспечения деятельности Президента Республики Татарстан и какой-либо неясности в ее понимании или двусмысленности не вызывает.

Решение же вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В этой связи суд правомерно указал на отсутствие оснований для признания второго предложения статьи 5 Закона Республики Татарстан противоречащим федеральному законодательству.

Доводы кассационных жалобы и представления направлены на иную оценку доказательств об обстоятельствах, установленных и исследованных судом в полном соответствии с правилами процессуального закона, основаны на неправильном толковании норм материального и процессуального права, а потому не могут служить поводом к отмене законного и обоснованного решения суда.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 361, 363, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Татарстан от 3 марта 2011 года оставить без изменения, а кассационное представление участвующего в деле прокурора и кассационную жалобу Государственного Совета Республики Татарстан – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи