АЛТАЙСКИЙ КРАЕВОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 11 марта 2019 г. по делу N 3а-211/2019

Алтайский краевой суд в составе:

председательствующего судьи З.,

при секретаре П.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Алтайского края к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующими отдельных положений закона Алтайского края от 04 декабря 2000 года N 76-ЗС "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания",

установил:

Прокурор Алтайского края обратился в Алтайский краевой суд с административным исковым заявлением к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующими со дня вступления решения суда в законную силу отдельных положений закона Алтайского края от 04 декабря 2000 года N 76-ЗС "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания" (далее - Закон).

|  |
| --- |
| КонсультантПлюс: примечание.В тексте документа, видимо, допущена опечатка: имеется в виду часть 2 статьи 2 Закона, а не пункт 2 части 2. |

В обоснование административных исковых требований указано, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным на то органом законодательной власти Алтайского края в целях регламентации правовых и социальных гарантий деятельности депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания. В соответствии с пунктом 2 части 2, статьей 30 и пунктом 2 статьи 32 Закона органы государственной власти и иные государственные органы Алтайского края (далее - государственные органы), органы местного самоуправления, организации и общественные объединения, учредителем (соучредителем) которых являются государственные органы и организации Алтайского края и (или) которые полностью или частично финансируются за счет средств краевого бюджета (далее - организации, общественные объединения), их должностные лица в пределах своих полномочий обязаны обеспечивать депутату условия осуществления его полномочий, установленных Уставом (Основным Законом) Алтайского края, Законом и иными законами Алтайского края. Депутат по вопросам, связанным с осуществлением им своих полномочий, пользуется правом безотлагательного приема руководителями и иными должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений. При обращении депутата по вопросам, связанным с его деятельностью, в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций обеспечивают депутата консультациями специалистов, предоставляют запрашиваемые документы или сведения безотлагательно, но не позднее чем через три дня со дня получения обращения, если иное не установлено федеральным законодательством. Вместе с тем, в силу пункта "о" статьи 71, частей 1 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации. Исходя из положений статей 1, 3 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также отдельных федеральных законов, определяющих правовой статус государственных предприятий и учреждений, хозяйственных обществ и общественных объединений, не допускается вмешательство в их деятельность, в том числе с целью реализации в отношении них контрольных функций, не уполномоченных на то субъектов. При этом депутаты представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации контрольными функциями в предусмотренных Законом формах в отношении указанных юридических лиц не наделены. Кроме того, федеральным законодательством субъектам Российской Федерации не предоставлено право регламентировать деятельность самостоятельных субъектов права, не входящих в систему органов публичной власти. Таким образом, возлагая на организации и общественные объединения обязанности, связанные с обеспечением деятельности депутата, посредством их закрепления в Законе, законодательный орган вышел за пределы предоставленных ему нормотворческих функций.

На основании изложенного, прокурор Алтайского края просил признать недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункт 2 статьи 2 в части слов "организации и общественные объединения, учредителем (соучредителем) которых являются государственные органы и организации Алтайского края и (или) которые полностью или частично финансируются за счет средств краевого бюджета (далее - организации, общественные объединения)", статью 30 в части слов "организаций, общественных объединений" и пункт 2 статьи 32 в части слов "общественные объединения и организации", "объединений и организаций" закона Алтайского края от 04 декабря 2000 года N 76-ЗС "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания".

В судебном заседании прокурор Б. поддержала административные исковые требования по доводам, изложенным в административном иске.

Представитель административного ответчика Ф. в судебном заседании возражала против заявленных административных исковых требований по доводам, изложенным в письменном отзыве, и дополнила, что Алтайский край, как учредитель, во исполнение своих гражданских прав и контрольных полномочий оспариваемым законом только на подведомственные организации и общественные объединения возложил обязанность обеспечивать депутату законодательного органа Алтайского края условия осуществления его полномочий.

Руководствуясь требованиями части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд счел возможным рассмотреть административное дело при указанной явке.

Выслушав объяснения прокурора, представителя административного ответчика, изучив материалы административного дела, оценив представленные доказательства в совокупности, суд приходит к следующим выводам.

В судебном заседании установлено, что 04 декабря 2000 года Алтайским краевым Советом народных депутатов, переименованным 11 февраля 2008 года в Алтайское краевое Законодательное Собрание, принят закон Алтайского края "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания" (л.д. 49-93, том 1).

Из положений пункта 1 статьи 67, подпункта 2 пункта 1 статьи 73 Устава (Основного закона) Алтайского края от 05 июня 1995 года N 3-ЗС (далее - Устав Алтайского края), пункта 1 статьи 1, статей 4 и 8, пункта 1 статьи 18 закона Алтайского края от 08 мая 2001 года N 22-ЗС "Об Алтайском краевом Законодательном Собрании", пункта 2 части 2 статьи 5 закона Алтайского края от 09 ноября 2006 года N 122-ЗС "О правотворческой деятельности" следует, что оспариваемый прокурором нормативный правовой акт принят уполномоченным на то органом государственной власти - высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края в пределах его компетенции.

Материалами административного дела подтверждается, что в соответствии с требованиями статьи 74 Устава Алтайского края, части 1 статьи 30, части 2 статьи 31, части 1 статьи 33 закона Алтайского края от 09 ноября 2006 года N 122-ЗС "О правотворческой деятельности", закон Алтайского края от 04 декабря 2000 года N 76-ЗС "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания", а также законы Алтайского края от 06 июля 2001 года N 36-ЗС, от 27 декабря 2001 года N 109-ЗС, от 05 июля 2002 года N 43-ЗС, от 31 декабря 2002 года N 94-ЗС, от 31 декабря 2003 года N 78-ЗС, от 14 октября 2004 года N 30-ЗС, от 09 ноября 2004 года N 42-ЗС, от 12 июля 2005 года N 56-ЗС, от 29 декабря 2005 года N 132-ЗС, от 12 ноября 2007 года N 117-ЗС, от 11 февраля 2008 года N 7-ЗС, от 11 сентября 2008 года N 71-ЗС, от 03 июля 2009 года N 54-ЗС, от 07 октября 2010 года N 81-ЗС, от 05 апреля 2012 года N 11-ЗС, от 05 февраля 2013 года N 2-ЗС, от 11 марта 2013 года N 8-ЗС, от 12 ноября 2013 года N 70-ЗС, от 31 декабря 2013 года N 97-ЗС, от 05 ноября 2014 года N 83-ЗС, от 04 марта 2015 года N 10-ЗС, от 02 сентября 2015 года N 74-ЗС, от 05 апреля 2016 года N 14-ЗС, от 02 июня 2016 года N 39-ЗС, от 04 июля 2017 года N 47-ЗС и от 31 октября 2018 года N 80-ЗС "О внесении изменений и дополнений в закон Алтайского края "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания" официально опубликованы и включены в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, что подтверждается сборниками законодательства Алтайского края (л.д. 153-212, том 1), реестром нормативных правовых актов, принятых Алтайским краевым Законодательным Собранием (по состоянию на 01 января 2019 года) (л.д. 213-214 и 234-259, том 1), справкой административного ответчика об официальном опубликовании Закона и законов о внесении в него изменений (л.д. 230-233, том 1), а также информацией Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю от 13 февраля 2019 года N 22/02-06/751 (л.д. 142-144, том 1).

Нарушений процедуры принятия Закона и внесения в него изменений судом при рассмотрении административного дела не установлено. Алтайским краевым Законодательным Собранием представлены доказательства принятия оспариваемого нормативного правового акта и внесения в него изменений в двух чтениях большинством голосов от установленного числа депутатов, как это требовалось в соответствии с пунктом 1 статьи 8, статьями 34, 39, 40, 42 и 45 Регламента Алтайского краевого Законодательного Собрания, принятого постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 27 августа 1996 года N 245, пунктом 1 статьи 11, статьями 40, 45, 46, 46.1, 49 и пунктом 1 статьи 52 Регламента Алтайского краевого Законодательного Собрания, принятого постановлением Алтайского краевого Совета народных депутатов от 09 января 2001 года N 7, с учетом установленной частью 1 статьи 68 Устава Алтайского края численности законодательного (представительного) органа - 50 депутатов на момент принятия Закона и 68 депутатов на момент внесения в него изменений (л.д. 215-229, том 1, л.д. 1-67, том 2).

Таким образом, при принятии Закона и внесении в него изменений были соблюдены требования законодательства о полномочиях законодательного (представительного) органа, форме и виде нормативного правового акта, процедуре его принятия и опубликования, что прокурором не оспаривается.

Проверяя соответствие оспариваемых положений Закона положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Статьи 71 - 73 Конституции Российской Федерации разграничивают предметы ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, определяя предметы исключительного ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и предметы ведения субъектов Российской Федерации.

В силу частей 1, 2 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам исключительного ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Правоотношения, по поводу которых возник административно-правовой спор, на федеральном уровне урегулированы Федеральным законом от 06 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 06 октября 1999 года N 184-ФЗ), согласно преамбуле которого образование, формирование и 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 06 октября 1999 года N 184-ФЗ, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В силу подпункта "б" пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 06 октября 1999 года N 184-ФЗ 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.

Пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 06 октября 1999 года N 184-ФЗ установлено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с федеральным законом.

Административный ответчик, действуя в пределах предоставленных ему полномочий, при принятии Закона определил, что организации и общественные объединения, учредителем (соучредителем) которых являются государственные органы и организации Алтайского края и (или) которые полностью или частично финансируются за счет средств краевого бюджета (далее - организации, общественные объединения) в пределах своих полномочий обязаны обеспечивать депутату условия осуществления его полномочий, установленных Уставом (Основным Законом) Алтайского края, Законом и иными законами Алтайского края (пункт 2 статьи 2). Депутат по вопросам, связанным с осуществлением им своих полномочий, пользуется правом безотлагательного приема руководителями и иными должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений (статья 30). При обращении депутата по вопросам, связанным с его деятельностью, в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций обеспечивают депутата консультациями специалистов, предоставляют запрашиваемые документы или сведения безотлагательно, но не позднее чем через три дня со дня получения обращения, если иное не установлено федеральным законодательством (пункт 2 статьи 32).

В соответствии с абзацами 1 и 2 части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Согласно частям 2 и 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации организации и общественные объединения, указанные в пункте 2 статьи 2, в статье 30 и в пункте 2 статьи 32 Закона, являются юридическими лицами.

Учитывая содержание оспариваемых правовых норм, суд приходит к выводу о том, что они определяют правовой статус юридических лиц, поскольку возлагают на организации и общественные объединения, учредителем (соучредителем) которых являются государственные органы и организации Алтайского края и (или) которые полностью или частично финансируются за счет средств краевого бюджета, обязанности обеспечивать депутатам условия осуществления их полномочий, установленных законодательством Алтайского края, безотлагательно вести их прием, обеспечивать депутатов консультациями специалистов, а также предоставлять им запрашиваемые документы или сведения безотлагательно, но не позднее чем через три дня со дня получения обращения. То есть, данные правовые нормы регулируют общественные отношения, подлежащие регулированию гражданским законодательством.

На основании пункта "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации в исключительном ведении Российской Федерации находится, помимо прочего, гражданское законодательство.

Аналогичное нормативное предписание содержится в части 1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В силу частей 2 - 4 и 7 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, актов федеральных органов исполнительной власти, принимаемых в случаях и в пределах, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации, другими законами и иными правовыми актами.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только 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 (части 1 и 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Таким образом, с учетом системного толкования приведенных положений действующего законодательства, согласующихся между собой, суд приходит к выводу о том, что законодатель Алтайского края при отсутствии на федеральном уровне соответствующего правового регулирования предусмотрел в своем законе для юридических лиц - организаций и общественных объединений, определенные обязательства по отношению к депутату Алтайского краевого Законодательного Собрания и дополнительные ограничения в их деятельности, что противоречит приведенным нормам Гражданского кодекса Российской Федерации о допустимости ограничения гражданских прав исключительно на основании федерального закона и только 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.

При этом позиция представителя административного ответчика о том, что установленные ограничения распространяются только на организации и общественные объединения, учредителем (соучредителем) которых являются государственные органы и организации Алтайского края и (или) которые полностью или частично финансируются за счет средств краевого бюджета, и Алтайский край, действуя как учредитель, вправе возложить на них дополнительные обязанности, не может быть признана состоятельной. Данные организации независимо от порядка создания и источника финансирования являются в силу статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическими лицами, поэтому регулирование их правового положения и ограничение их гражданских прав, а также возложение на них дополнительных обязанностей возможно только гражданским законодательством, в структуру которого законы субъектов Российской Федерации не включены.

Таким образом, Закон в оспариваемой части противоречит части 2 статьи 1 и частям 1 и 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также пункту 1 статьи 5 Федерального закона от 06 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

При таких обстоятельствах требования прокурора Алтайского края, оспаривающего отдельные положения Закона, заслуживают внимания и подлежат удовлетворению.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Учитывая, что нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся, суд признает его не действующим в оспариваемой части со дня вступления решения суда в законную силу.

На основании пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивной части решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должно содержаться указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

Согласно части 1 статьи 31 и части 1 статьи 33 Закона Алтайского края от 09 ноября 2006 года N 122-ЗС "О правотворческой деятельности" нормативные правовые акты Алтайского края подлежат официальной публикации. Официальным опубликованием считается опубликование их текстов в газете "Алтайская правда" или первое размещение (опубликование) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

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

решил:

административные исковые требования прокурора Алтайского края удовлетворить.

Признать пункт 2 статьи 2 в части слов "организации и общественные объединения, учредителем (соучредителем) которых являются государственные органы и организации Алтайского края и (или) которые полностью или частично финансируются за счет средств краевого бюджета (далее - организации, общественные объединения)", статью 30 в части слов "организаций, общественных объединений" и пункт 2 статьи 32 в части слов "общественные объединения и организации", "объединений и организаций" закона Алтайского края от 04 декабря 2000 года N 76-ЗС "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания" недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию в газете "Алтайская правда" в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Алтайский краевой суд.

Мотивированное решение составлено 15 марта 2019 года.