



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 3-АПГ17-14

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«18» октября 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.

при секретаре

Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам Государственного Совета Республики Коми и Койдана Р.В. на решение Верховного Суда Республики Коми от 25 мая 2017 года, которым удовлетворён административный иск Койдана Р.В. об оспаривании Закона Республики Коми от 20 декабря 2016 года № 144-РЗ «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснение Койдана Р.В., поддержавшего доводы своей апелляционной жалобы, объяснения представителя Государственного Совета Республики Коми Прокопьевой Т.И. и представителя главы Республики Коми – Перминовой А.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы Государственного Совета Республики Коми, а также заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

21 сентября 2006 года Государственным Советом Республики Коми принят и 6 октября 2006 года главой Республики Коми подписан Закон

Республики Коми № 92-РЗ «Об образовании». Данный закон официально опубликован в изданиях «Республика» от 12 октября 2006 года № 184 и «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» от 26 февраля 2007 года № 2.

15 декабря 2016 года Государственным Советом Республики Коми принят и 20 декабря 2016 года главой Республики Коми подписан Закон Республики Коми № 144-РЗ, которым Закон Республики Коми «Об образовании» дополнен статьёй 3(1). Данный закон размещён в издании «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации» law.gkomi.ru 20 декабря 2016 года, на официальном интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru 22 декабря 2016 года и официально опубликован в издании «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» от 30 декабря 2016 года № 22(1).

В соответствии с частью 1 статьи 3(1) Закон Республики Коми «Об образовании» (в редакции Закона Республики Коми от 20 декабря 2016 года № 144-РЗ) родителям (законным представителям) детей, посещающих расположенные на территории Республики Коми образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, предоставляется компенсация с учётом критерия нуждаемости. Право на компенсацию имеет один из родителей (законных представителей), внесших родительскую плату за присмотр и уход за детьми в соответствующей образовательной организации.

Частью 2 указанной статьи предусмотрено, что критерием нуждаемости в целях реализации настоящей статьи является среднедушевой доход семьи, не превышающий полуторного размера величины прожиточного минимума, установленного в Республике Коми в среднем на душу населения, по основным социально-демографическим группам населения и природно-климатическим зонам Республики Коми.

Согласно части 3 этой же статьи порядок определения состава семьи, среднедушевого дохода семьи для предоставления компенсации родителям (законным представителям) детей, посещающих расположенные на территории Республики Коми образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, устанавливается Правительством Республики Коми.

Койдан Р.В. обратился в Верховный Суд Республики Коми с административным иском, в котором просил признать Закон Республики Коми от 20 декабря 2016 года № 144-РЗ «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» недействующим со дня вступления оспариваемого закона Республики Коми в силу, то есть с 1 февраля 2017 года.

В обоснование своего требования заявитель ссылался на принятие оспариваемого закона Республики Коми с нарушением процедуры, установленной регламентом Государственного Совета Республики Коми, а также на противоречие оспариваемого закона Республики Коми части 5

статьи 65 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Решением Верховного Суда Республики Коми от 25 мая 2017 года административный иск удовлетворён.

С учётом апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Коми от 7 августа 2017 года, отменившего определение Верховного Суда Республики Коми от 5 июля 2017 года о внесении исправлений в указанное решение суда и исправившего описки во вводной и резолютивной частях данного решения суда, Закон Республики Коми от 20 декабря 2016 года № 144-РЗ «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании», а также части 1-3 статьи 3(1) Закона Республики Коми от 6 октября 2006 года № 92-РЗ «Об образовании» (в редакции Закона Республики Коми от 20 декабря 2016 года № 144-РЗ) признаны недействующими со дня вступления решения суда об этом в законную силу.

В апелляционной жалобе Государственный Совет Республики Коми просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Койдан Р.В. в своей апелляционной жалобе просит решение суда изменить, дополнив мотивировочную и резолютивную части решения суда указанием о противоречии частей 1-3 статьи 3(1) Закона Республики Коми от 6 октября 2006 года № 92-РЗ «Об образовании» (в редакции Закона Республики Коми от 20 декабря 2016 года № 144-РЗ) части 5 статьи 65 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и признав оспариваемые нормы недействующими с 1 февраля 2017 года.

Относительно доводов апелляционной жалобы Койдана Р.В. Государственным Советом Республики Коми представлены письменные возражения.

Койдан Р.В. представил письменные возражения относительно доводов апелляционной жалобы Государственного Совета Республики Коми.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующим выводам.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции исходил из того, что доводы Койдана Р.В. о нарушении процедуры принятия оспариваемого Закона Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» являются обоснованными, при этом Государственным Советом Республики Коми доказательств, опровергающих данные доводы, суду не представлено.

Регламент Государственного Совета Республики Коми принят постановлением Государственного Совета Республики Коми от 18 декабря 2002 года № II-10/98. Разделом III этого регламента установлена законодательная процедура, а главой 10 – порядок внесения проектов

законов и постановлений в Государственный Совет Республики Коми и их предварительное рассмотрение.

Статьёй 75 (часть 1) Конституции Республики Коми закреплено, что право законодательной инициативы принадлежит депутатам Государственного Совета Республики Коми, комитетам Государственного Совета Республики Коми, Председателю Государственного Совета Республики Коми, Главе Республики Коми, Правительству Республики Коми, прокурору Республики Коми, Конституционному Суду Республики Коми, представительным органам муниципальных образований, межрегиональному общественному движению «Коми войтыр», членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителям от Государственного Совета Республики Коми и Правительства Республики Коми. Президиум, постоянные, временные комиссии Государственного Совета Республики Коми обладают правом законодательной инициативы по вопросам их ведения.

Согласно пункту 2-1 части 1 статьи 62 регламента Государственного Совета Республики Коми необходимым условием при осуществлении законодательной инициативы по поправкам к законопроектам является представление в Государственный Совет: а) текста поправки; б) пояснительной записки, содержащей обоснование необходимости её принятия; в) финансово-экономического обоснования с учётом требования подпункта «д» пункта 1 части 1 настоящей статьи (в случае внесения поправки, реализация которой потребует дополнительных материальных и иных затрат или приведёт к сокращению таковых).

Исходя из абзаца третьего части 1 и абзаца первого части 2 статьи 66, а также абзаца второго статьи 69 регламента Государственного Совета Республики Коми, законопроект и поправки к законопроекту направляются в аппарат Государственного Совета Республики Коми на правовую, антикоррупционную и лингвистическую экспертизу.

Как установил суд первой инстанции, при принятии оспариваемого Закона Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» существенные положения регламента Государственного Совета Республики Коми, являющегося нормативным правовым актом, регулирующим процедуру принятия актов данного вида, не соблюдены. Такими существенными нарушениями, по мнению суда, являются: во-первых, отсутствие антикоррупционной и лингвистической экспертизы законопроекта; во-вторых, отсутствие сведений об инициаторе поправок к законопроекту; в-третьих, отсутствие пояснительной записки и финансово-экономического обоснования при осуществлении законодательной инициативы по поправкам к законопроекту.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришёл к выводу об удовлетворении административного иска Койдана Р.В.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не согласна с выводами суда первой инстанции о том, что нарушения регламента Государственного Совета Республики Коми,

допущенные при принятии оспариваемого Закона Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании», являются такими существенными нарушениями процедуры принятия актов данного вида, которые могли бы служить самостоятельным поводом для признания оспариваемого Закона Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» недействующим.

Исходя из части 4 статьи 7 Закона Республики Коми от 17 ноября 2010 года № 129-РЗ «О Государственном Совете Республики Коми», регламент Государственного Собрания Республики Коми – это один из правовых актов, которым определяется порядок деятельности Государственного Совета Республики Коми, его органов и должностных лиц. Другими такими правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, являются Конституция Республики Коми и названный Закон Республики Коми «О Государственном Совете Республики Коми».

В соответствии с частью 8 статьи 72 Конституции Российской Федерации образование, формирование, деятельность Государственного Совета Республики Коми, его полномочия и ответственность основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, Конституцией Республики Коми и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами Республики Коми. Порядок деятельности органов Государственного Совета Республики Коми определяется законами Республики Коми, регламентом Государственного Совета Республики Коми, а также может определяться положениями об этих органах.

Согласно пункту 1 части 3 статьи 8 Закона Республики Коми «О Государственном Совете Республики Коми» регламент Государственного Совета Республики Коми принимается постановлением Государственного Совета Республики Коми вместе с решением вопросов внутреннего распорядка Государственного Совета Республики Коми.

Как следует из материалов административного дела, оспариваемый Закон Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» принят в соответствии с порядком принятия Государственным Советом Республики Коми нормативных правовых актов Республики Коми и их обнародования, установленном положениями статьи 9 Закона Республики Коми «О Государственном Совете Республики Коми», на заседании Государственного Совета Республики Коми, состоявшемся 15 декабря 2016 года, и обнародован главой Республики Коми 20 декабря 2016 года.

В этой связи обжалуемое решение суда о признании оспариваемого Закона Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» недействующим только на основании нарушения отдельных положений регламента Государственного Совета Республики Коми нельзя признать законным, поэтому указанное решение суда подлежит отмене.

При этом относительно отсутствия сведений об инициаторе поправок к законопроекту Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отмечает наличие у суда первой инстанции сведений об инициаторе самого законопроекта в лице главы Республики Коми и специальном представителе главы Республики Коми при рассмотрении этого законопроекта в лице заместителя председателя Правительства Республики Коми - министра образования, науки и молодежной политики Республики Коми.

Также Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отмечает, что законопроект был рассмотрен на заседании Государственного Совета Республики Коми, состоявшемся 15 декабря 2016 года, на котором специальным представителем пояснено о поправках к законопроекту и финансово-экономическом обосновании законопроекта; по итогам голосования оспариваемый Закон Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» Государственным Советом Республики Коми принят, а затем главой Республики Коми подписан в действующей редакции.

Таким образом, оснований для признания недействующим оспариваемого Закона Республики Коми «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» по мотивам нарушения положений нормативного правового акта, регламентирующего процедуру принятия нормативного правового акта данного вида, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает.

Вместе с тем частью 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 настоящей статьи, в полном объеме.

В соответствии с пунктом 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта, кроме соблюдения требований нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, суд выясняет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Пунктами 1 и 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации закреплено, что по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается либо решение об удовлетворении

заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты, либо решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Как видно из обжалуемого решения суда, данное решение принято без исследования содержания оспариваемых норм Закона Республики Коми «Об образовании» на предмет его соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в частности, части 5 статьи 65 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», на противоречие оспариваемых норм которой ссылался Койдан Р.В. в своём административном иске.

Поскольку суд апелляционной инстанции осуществляет проверку законности и обоснованности не вступивших в законную силу решений судов первой инстанции, а Верховный Суд Республики Коми соответствие оспариваемых норм Закона Республики Коми «Об образовании» нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не проверил, то есть не рассмотрел заявленные Койданом Р.В. требования в полном объёме, по существу, то Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации лишена возможности принять по административному делу новое решение и считает необходимым направить административное дело на новое рассмотрение в тот же суд.

На основании изложенного, руководствуясь положениями статей 308-310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Коми от 25 мая 2017 года отменить и направить административное дело по административному иску Койдана Р.В. об оспаривании Закона Республики Коми от 20 декабря 2016 года № 144-РЗ «О внесении изменения в Закон Республики Коми «Об образовании» на новое рассмотрение в тот же суд.

Председательствующий

Судья