

УДК 342.98(470) + 340.131(470)
ББК Х400.6 + Х400.12(2) + Х401.02(2)

А. С. Саломаткин

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A. S. Salomatkin

LEGAL REGULATION OF STATUS OF PUBLIC POSITIONS IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Законодательством Российской Федерации не в полной мере урегулированы вопросы, связанные с замещением государственных должностей в субъектах Российской Федерации, а также не определены гарантии для лиц, замещающих государственные должности. Правоприменительная практика вопросов, касающихся законодательного регулирования гарантий деятельности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которые осуществляют ее на профессиональной постоянной основе, является противоречивой. Статья обращена к законодателю, который, регулируя вопросы замещения государственных должностей субъектов Российской Федерации и установления им гарантий, обязан соблюдать соответствующие нормы законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: статус, государственные должности в субъектах Российской Федерации, депутат, социальные гарантии, правовое регулирование, решения Конституционного Суда.

Legislation of the Russian Federation doesn't completely regulate the issues connected with the filling of public positions in the constituent entities of the Russian Federation; there are no definite guarantees for the persons who fill public positions. Legislative and regulatory compliance practice of the questions dealing with legislative regulation of guarantees for activity of deputies of legislative (representative) agencies of state power of the entities of the Russian Federation, which perform it on professional level, is very controversial. The article is addressed to the law-maker who regulates the problems of filling public positions of the entities of the Russian Federation and maintains guarantees. They are obliged to observe the corresponding regulations of legislation of the Russian Federation.

Keywords: tatus, public positions in the entities of the Russian Federation, deputy, social guarantees, legal regulation, decisions of Constitutional Court.

Желание автора высказаться по данной проблеме было вызвано его подготовкой, а затем и участием в заседании Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов.

Следует напомнить, что обращению Архангельского областного Собрания

депутатов в Конституционный Суд Российской Федерации предшествовало принятие Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определения от 12 октября 2011 года № 1-Г11-20, которым было отменено решение Архангельского областного суда от 9 августа 2011 года об отказе в удовлетворении заявления заместителя прокурора Архангельской области о признании противо-

25

Конституция,
государство и общество





речащим федеральному законодательству и недействующим пункта 1 статьи 9 Закона Архангельской области от 22 октября 2009 года № 83-6-ОЗ «О гарантиях деятельности лиц, замещающих государственные должности Архангельской области в Архангельском областном Собрании депутатов, избирательной комиссии Архангельской области, контрольно-счетной палате Архангельской области, и гарантиях деятельности лица, замещающего государственную должность уполномоченного по правам человека в Архангельской области».

Отменяя решение суда первой инстанции и вынося новое решение — о признании указанного законоположения, предусматривавшего единовременную выплату в размере двух денежных вознаграждений лицам, замещающим государственные должности Архангельской области, в том числе депутатам Архангельского областного Собрания депутатов, осуществляющим свои полномочия на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий, недействующим, Верховный Суд Российской Федерации исходил из следующего: по своему содержанию данное законоположение относится к числу норм трудового права и представляет собой дополнительную гарантию отдельным категориям работников при увольнении, которая отсутствует в Трудовом кодексе Российской Федерации; следовательно, устанавливая ее, законодатель Архангельской области превысил свои полномочия и вторгся в компетенцию федеральных органов государственной власти, как она определена абзацем четвертым части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации.

Следует отметить, что сегодня сложилась неоднозначная правоприменительная практика в области признания недействующими положений регионального законодательства по установлению гарантий для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, в частности предусматривающих выплаты в связи с прекращением их полномочий.

Так, 15 сентября 2009 года Кировский облсуд признал недействующей норму регионального закона о статусе депутата, гарантировавшую в случае роспуска парламента годовое денежное содержание спикеру законодательного собрания и двум его заместителям¹.

26 июля 2010 года Оренбургский областной суд отменил закон «О гарантиях высшему должностному лицу Оренбургской области, прекратившему исполне-

ние своих полномочий». Экс-глава региона мог рассчитывать на выходное пособие почти в 2 млн руб. и пожизненную ежегодную страховку, равную годовому доходу главы области. Областной бюджет также брал на себя оплату аренды жилья, услуг ЖКХ, сотовой связи и путевок в санатории. Спикер законодательного собрания пытался оспорить решение суда, но бывший губернатор вскоре сам объявил об отказе от льгот².

5 июня 2012 года Законодательное собрание Свердловской области по требованию прокуратуры внесло изменения в закон о статусе депутата, запретившие выплаты при досрочном прекращении полномочий. Норма о «золотых парашютах» появилась в декабре 2011 года. Воспользоваться ею успели семь человек, получившие единовременное пособие в размере десяти окладов каждый (от 300 тыс. до 1 млн руб.)³.

Такие примеры также можно отметить в Новгородской и Смоленской областях, Забайкальском крае, Республике Саха (Якутия) и др.

Обращаясь в Конституционный Суд, Архангельское областное Собрание депутатов считало, что положения абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации не соответствуют статье 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации, поскольку в истолковании, придаваемом ему правоприменительной практикой, не позволяет субъекту Российской Федерации устанавливать гарантии деятельности лиц, замещающих государственные должности данного субъекта Российской Федерации, — депутатов его законодательного (представительного) органа государственной власти, и тем самым не учитывается особый статус указанных лиц, определенный Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В ходе рассмотрения данного дела на заседании КС РФ была развернута дискуссия. Так, полномочный представитель Госдумы в КС Д. Ф. Вяткин справедливо отмечал, что иногда гарантии лицам, которые замещают выборные должности в субъектах РФ или в муниципалитетах, попросту не соответствуют возможностям бюджета. Что в некоторых субъектах их содержание обходится бюджету в разы дороже, чем содержание федеральных депутатов.

В свою очередь, советник Генерально-прокурора Т. А. Васильева правомерно привела следующую статистику. Так, в 2009 году бюджет Архангельской области был дотационным на 49,6%, в 2010 году — на 42,2%, в 2011 году — на 43%.

Кроме того, по ее информации, в Архангельской области имелись серьезные нарушения по части обеспечения жильем детей-сирот. А также не производится финансирование зарплат работникам бюджетной сферы с включением в МРОТ районного коэффициента и надбавки за стаж работы в районах Крайнего Севера. По имеющимся у прокуратуры данным, в 2009—2010 годах дефицит областного бюджета по выплате «северных надбавок» составлял около пяти млрд рублей.

В своем выступлении мной было обращено внимание на то, что заявителем оспаривается в большей степени не конституционность абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации, а им ставится под сомнение в целом правоприменительная практика судов общей юрисдикции.

Такой вывод можно было сделать, основываясь на конституционных положениях о том, что трудовое законодательство (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ) и установление общих принципов организации системы органов государственной власти (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ) находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако, как мы видим, это различные предметы ведения, с различными предметами регулирования и различным разграничением полномочий.

Статьей 6 ТК Российской Федерации определяется разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Не вызывает сомнений, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет правовое регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий. Если нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации содержит нормы трудового права, эти нормы должны соответствовать статье 6 ТК Российской Федерации.

Особенности правового статуса лиц, занимающих государственные должно-

сти в субъекте РФ, и в частности депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации, закреплены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, иных нормативных правовых актах Российской Федерации и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Должность депутата регионального парламента включена в Перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381.

Как уже указывалось выше, правомерность оценки пункта 1 статьи 9 областного закона на предмет соответствия статье 6 ТК Российской Федерации мотивировалась в Определении Верховного Суда Российской Федерации тем, что данная норма относится к числу норм трудового права, поскольку устанавливает соответствующие выплаты при прекращении полномочий лиц, замещающих государственные должности. То есть Суд отождествил депутатов законодательного органа, осуществляющих свою деятельность на профессиональной постоянной основе, с работниками, чьи права, обязанности и ответственность обусловлены трудовым договором и урегулированы нормами трудового права.

С данным выводом суда, на мой взгляд, нельзя было согласиться. Перечень отношений, непосредственно связанных с трудовыми, содержится в части второй статьи 1 Трудового кодекса. Вопросы исполнения полномочий лицами, замещающими государственные должности, данным перечнем не предусмотрены ни прямо, ни косвенно. Согласно положениям главы 2 ТК Российской Федерации, трудовые отношения — это отношения между работником и работодателем, основанные на соглашении между ними, о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором (ст. 15).

Таким образом, правоотношения, связанные с деятельностью лиц, замещаю-





щих государственные должности, находясь исключительно в сфере публичного права и не регулируются ни трудовыми договорами, ни какими-либо другими соглашениями об использовании их личного труда.

При этом следует иметь в виду, что, реализуя данное полномочие, законодатель субъекта Российской Федерации 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 Федерации⁴.

Поэтому, на мой взгляд, несостоятельны всякого рода «разъяснения» и «рекомендации», которые можно услышать от некоторых экспертов регионам о необходимости с данной категорией лиц заключать трудовые договоры или какие-то специальные контракты. Депутат регионального парламента не состоит в трудовых отношениях, также на него не распространяется и законодательство о государственной службе.

Региональный законодатель, с учетом возможностей своего бюджета, вправе предусмотреть для депутатов и иных лиц, находящихся на государственных должностях субъекта Российской Федерации единовременную выплату денежных вознаграждений при их увольнении.

В этой связи будет уместным также вспомнить, что в действующем законодательстве уже имеются возможности по предоставлению различных единовременных денежных выплат при прекращении полномочий (работы).

Так, согласно Федеральному закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в случае отпуска Государственной Думы в соответствии со статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации депутат Государственной Думы имеет право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному размеру его ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий (часть первая статьи 26), а в случае избрания в Государственную Думу нового созыва депутату Государственной Думы не позднее дня, следующего за днем истечения срока его полномочий, выплачивается единовременное денежное пособие в размере его ежемесячного денежно-

го вознаграждения (часть десятая статьи 27).

Можно также привести основания, предусмотренные законодательством о статусе лиц, замещающих государственные, муниципальные должности, законодательством о государственной, муниципальной службе, трудовым законодательством, например для судей⁵, гражданских служащих⁶, муниципальных служащих⁷.

На мой взгляд, сложившаяся ситуация в правоприменительной сфере, в частности, во многом обусловлена отсутствием единого правового акта, определяющего основы правового положения лиц, замещающих государственные должности в субъектах РФ. В этой связи федеральному законодателю следует развить положения статьи 2.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающиеся основ правового статуса лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

В своем решении Конституционный Суд Российской Федерации признал абзац четвертый части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не исключает право субъекта Российской Федерации — при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства — устанавливать законом субъекта Российской Федерации единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий⁸.

При этом, как справедливо отметил судья Конституционного Суда А. Н. Кокотов, субъекты РФ должны ориентироваться на социально-экономическое состояние и бюджетное законодательство, то есть гарантии для депутатов в регионах-донорах должны отличаться от ситуации в дотационных регионах. В частности, статус лиц, замещающих госдолжности, к которым относятся депутаты, губернаторы и члены региональных правительств, «практически не урегулирован» — в отличие от статуса рядовых государственных и муниципальных служащих. «Чем выше должностные лица, тем менее развер-

нудое федеральное регулирование им посвящено. Федеральный законодатель не только вправе, но и обязан принять рамочный закон, который бы закреплял

основы правового статуса таких лиц»⁹.

Так что в данном вопросе, на мой взгляд, ставить точку еще рано.

Примечания

1. Токарева А. Борьба с «золотыми парашютами» чиновников и депутатов // Коммерсант. — 2013. — 27 февр.
2. Там же.
3. Там же.
4. См.: Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года № 332-О-П, от 15 января 2008 года № 107-О-О и № 108-О-О; от 2 апреля 2009 года № 473-О-О и от 27 января 2011 года № 63-О-О.
5. Пункты 3 и 31 статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».
6. Часть 9 статьи 31, часть 5 статьи 35, часть 31 статьи 37 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
7. Часть 2 статьи 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
8. Постановление КС РФ от 5 апреля 2013 года № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов.
9. Законодатели просят добавить // Коммерсант. — 2013. — 27 февр.

Примечания

1. Anna Tokareva Struggle with “golden handshakes” of public persons and deputies. «Kommersant», 27.02.2013 [Borba s zolotymi parashyutami chinovnikov i deputatov; Kommersant].
2. Ibid.
3. Ibid.
4. Decisions of Constitutional Court of the Russian Federation № 332-О-П of April 3, 2007, January 15, 2008, № 107-О-О and № 108-О-О, № 473-О-О of April 2, 2009 and № 63-О-О of January 27, 2011. [Opredeleniya Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. № 332-О-П ot 3 aprelya 2007, 15 yanvary 2008, № 107-О-О i № 108-О-О, № 473-О-О ot 2 aprelya 2009, № 63-О-О ot 27 yanvary 2011.
5. Paragraphs 3 and 31 Article 15 of the Law of the Russian Federation of June 26, 1992 № 3132-1 «Status of the judges in the Russian Federation» [Punkty 3 i 31 statii 15 Zakona Rossiyskoy Federatsii ot 26 iyunya 1992 № 3132-1 “O statuse sudey v Rossiyskoy Federatsii”]
6. Part 9 Article 31, part 5 Article 35, part 31 Article 37 of Federal law of July 27, 2004 № 79-ФЗ «State and civil service in the Russian Federation» [chast 9 statii 31, chast 5 statii 35, chast 31 statii 37 Federalnogo zakona ot 27 iyulya 2004 O gosudarstvennoy i grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskou Federatsii]
7. part 2 Article 23 of Federal law of March 2, 2007 № 25-ФЗ «Municipal service in the Russian Federation» [chast 2 statii 23 Federalnogo zakhoda ot 2 marta 2007 № 25-ФЗ “O munitsipalnoy sluzhbe v Rossiyskoy Federatsii”]
8. Regulation of Constitutional Court of the Russian Federation №7 – Case of cheking constitutionality of the fourth paragraph of Article 1 of the 6th Labour Code of the Russian Federation due to the inquiry of Arkhangelsk regional Assembly of Deputies of April 5, 2013 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 5 aprelya 2013 No.7 “Po delu o proverke konstitutsionnosti 4 paragrapha statii 1 6 Trudovogo kodeksa

САЛОМАТКИН Александр Сергеевич, референт Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представитель Совета Федерации в Конституционном Суде РФ, доктор юридических наук, профессор. E-mail: ASSalomatkin@council.gov.ru

SALOMATKIN Aleksandr Sergeevich, assistant of Legal Department of Central Office of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, member of Federation Council in Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Science (Law), professor. E-mail: ASSalomatkin@council.gov.ru

