



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 44-АПГ14-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 июля 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Хаменкова В.Б.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлениям негосударственной некоммерческой организации «Адвокатская палата Пермского края» и Меркулова В. Ю. о признании недействующим в части Порядка предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в Пермском крае, и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи, утверждённого постановлением правительства Пермского края от 13 июня 2013 г. № 696-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в Пермском крае, и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи», по апелляционной жалобе негосударственной некоммерческой организации «Адвокатская палата Пермского края» на решение Пермского краевого суда от 17 марта 2014 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя негосударственной некоммерческой организации «Адвокатская палата Пермского края» Сачихина А.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителя правительства Пермского края и агентства по делам юстиции и мировых судей Пермского края Решетникова О.А., возражавшего против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

негосударственная некоммерческая организация «Адвокатская палата Пермского края» (далее – Адвокатская палата) обратилась в суд с заявлением о признании недействующими пп. 1.3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 3.9, 3.11, 4.1–4.4 Порядка предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в Пермском крае, и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи, утверждённого постановлением правительства Пермского края от 13 июня 2013 г. № 696-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в Пермском крае, и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи».

В обоснование заявления Адвокатская палата указала, что оспариваемые нормативные положения регионального акта противоречат федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, в том числе Бюджетному кодексу Российской Федерации (ст. 6, 152, 266¹), Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ст. 3, 29), Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (ст. 7, 12, 15, 18), и нарушают её права как в сфере основной деятельности, так и во взаимоотношениях с государственными органами и членами палаты, поскольку возлагают на Адвокатскую палату не предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации обязанности.

Меркулов В.Ю., зарегистрированный в реестре адвокатов Пермского края, обратился в суд с аналогичным заявлением, оспаривает пп. 1.3, 2.3, 3.3, 3.5 названного документа.

Решением Пермского краевого суда от 17 марта 2014 г. требования удовлетворены частично. Признаны недействующими п. 3.5 в части слов «соглашение, заключаемое в соответствии со статьёй 25 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и п. 3.11 оспариваемого нормативного правового акта. В удовлетворении заявлений в остальной части отказано.

В апелляционной жалобе Адвокатская палата просит об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявления и о принятии нового судебного постановления об удовлетворении заявления в полном объёме, ссылаясь на неправильное применение судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что решение суда не подлежит отмене.

Установлено, что правительством Пермского края принято постановление от 13 июня 2013 г. № 696-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в Пермском крае, и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи».

Текст документа опубликован 17 июня 2013 г. в официальном печатном издании «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края», № 23.

Пунктом 1 этого акта утверждён прилагаемый Порядок предоставления субсидии на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в Пермском крае, и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи (далее – Порядок).

Пунктом 2 этого же акта включены в реестр расходных обязательств Пермского края расходы на предоставление субсидии на указанные цели на период с 2013 по 2016 год.

Пунктом 1.3 Порядка предусмотрено, что субсидия предоставляется негосударственной некоммерческой организации «Адвокатская палата Пермского края» «на возмещение расходов по оплате труда и компенсации расходов адвокатов, в том числе компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи по проезду к месту командировки и обратно, расходов по найму жилого помещения».

В соответствии с п. 2.3 Порядка оплата труда и компенсация расходов адвокатам осуществляются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете Пермского края на текущий финансовый год.

Согласно п. 3.1 Порядка субсидия предоставляется Адвокатской палате Пермского края в целях оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи категориям граждан, установленным законодательством Российской Федерации и Пермского края, по факту оказания услуг, выполнения работ.

В п. 3.2 Порядка названы условия предоставления субсидии, к которым относятся:

предоставление субсидии на цель, указанную в п. 3.2.1 Порядка;

наличие заключённого между Адвокатской палатой Пермского края и главным распорядителем субсидии Агентством по делам юстиции и мировых судей Пермского края (далее – Агентство) соглашения об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, по форме, утверждаемой уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (далее – Соглашение) (п. 3.2.2);

представление Адвокатской палатой Пермского края документов, предусмотренных пп. 3.3–3.5 Порядка;

представление Адвокатской палатой Пермского края документов в сроки, установленные п. 3.3 Порядка;

соответствие документов требованиям, установленным пунктами 3.3, 3.4 Порядка;

достоверность представленных Адвокатской палатой Пермского края сведений.

На основании п. 3.3 Порядка Адвокатская палата Пермского края с целью получения субсидии представляет в Агентство в срок до 20-го числа месяца, следующего за отчётным, сводный отчёт об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, составляемый по форме, утверждаемой уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (далее – Сводный отчёт), а также финансовый отчёт о расходах, связанных с предоставлением субсидии на оплату труда адвокатов и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи гражданам в Пермском крае, по форме согласно приложению 1 к Порядку.

В п. 3.4 Порядка указано, что Сводный отчёт составляется на основании отчётов адвокатов об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи и прилагаемых к ним документов. Форма Отчёта адвоката утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В п. 3.5 Порядка отражено, что к отчёту адвоката прилагаются соглашение, заключаемое в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», судебные акты, подтверждающие участие адвоката в судебном процессе, документы, подтверждающие участие адвоката в представлении интересов гражданина в органах государственной власти, органах местного самоуправления (решения, постановления, письменные ответы и иные документы), документы, подтверждающие расходы, указанные в п. 2.2 Порядка.

В силу положений п. 3.6 Порядка Агентство проверяет обоснованность и правильность расчётов Сводного отчёта Адвокатской палаты Пермского края и приложенных к нему отчётов адвокатов в течение 10 рабочих дней со дня его представления.

Согласно п. 3.9 Порядка Агентство в течение 3 рабочих дней со дня окончания срока проведения проверки, указанного в п. 3.6 Порядка, представляет в Министерство финансов Пермского края заявку на перечисление субсидии с лицевого счёта Агентства на расчётный счёт Адвокатской палаты Пермского края, а также отчёт о расходах, связанных с предоставлением субсидии на оплату труда адвокатов и компенсацию их

расходов на оказание бесплатной юридической помощи гражданам в Пермском крае, по форме согласно приложению 2 к Порядку.

Пунктом 3.11 Порядка установлено, что Адвокатская палата Пермского края несёт ответственность за целевое и эффективное использование субсидии, качественное и своевременное представление документов, предусмотренных настоящим Порядком, достоверность представленных сведений в документах, а также за соблюдение требований и условий, установленных Порядком и (или) Соглашением.

Пункты 4.1–4.4 Порядка регламентируют вопросы, связанные с контролем и порядком возврата субсидии.

В соответствии с п. 4.1 Порядка в случае выявления факта нецелевого или неправомерного использования субсидии, нарушения требований и условий, установленных Порядком и (или) Соглашением, субсидия подлежит возврату в бюджет Пермского края Адвокатской палатой Пермского края.

Возврат субсидии осуществляется в следующем порядке (п. 4.2):

в случае выявления Агентством и (или) иным органом финансового контроля Пермского края нецелевого или неправомерного использования субсидии, нарушения требований и условий, установленных Порядком и (или) Соглашением, Агентство в течение 10 рабочих дней со дня выявления данного факта либо получения представления об устранении выявленных нарушений направляет Адвокатской палате Пермского края требование о возврате субсидии, которое подлежит исполнению Адвокатской палатой Пермского края в течение 20 рабочих дней со дня его получения.

Согласно п. 4.3 Порядка в случае невыполнения в указанный срок Адвокатской палатой Пермского края требования о возврате субсидии Агентство обеспечивает возврат субсидии в судебном порядке.

Контроль за целевым и эффективным использованием субсидии, соблюдением требований и условий, установленных Порядком и (или) Соглашением, осуществляется Агентством и (или) иными органами финансового контроля Пермского края (п. 4.4 Порядка).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд исходил из того, что в оспариваемой части нормативный правовой акт не противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Указанный вывод суда мотивирован, основан на анализе действующего законодательства, соответствует материалам дела, и оснований для признания его неправильным не имеется.

На федеральном уровне правоотношения, о которых возник спор, регламентированы Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ), Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ), иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации адвокатура находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится определение размера, порядка оплаты труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам Российской Федерации в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсаций их расходов на оказание такой помощи (подп. 27 п. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ закреплено, что органы государственной власти в целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 3 ст. 3).

Адвокаты оказывают юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Оплата труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсация их расходов являются расходным обязательством субъекта Российской Федерации (ст. 26 указанного закона).

Отношения, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи в Российской Федерации в рамках государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, и организационно-правовое обеспечение реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ, а также иными актами (ч. 1 ст. 3 упомянутого закона).

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, названным в ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ, относятся в том числе:

определение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (далее – уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации), и его компетенции;

определение порядка взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных этим законом;

определение размера и порядка оплаты труда адвокатов и иных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание бесплатной юридической помощи.

В ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ указано, что адвокаты, оказывающие бесплатную юридическую помощь, могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи в порядке, установленном этим законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями ст. 18 этого закона организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в субъекте Российской Федерации осуществляется адвокатской палатой субъекта Российской Федерации, которая ежегодно не позднее 15 ноября направляет в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации список адвокатов, участвующих в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи, с указанием регистрационных номеров адвокатов в реестре адвокатов субъекта Российской Федерации, а также адвокатских образований, в которых адвокаты осуществляют свою профессиональную деятельность. Ежегодно не позднее 31 декабря уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации публикует список адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь, в средствах массовой информации и размещает этот список на своём официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (чч. 3, 4). Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации ежегодно не позднее 1 декабря заключает с адвокатской палатой субъекта Российской Федерации соглашение об оказании бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи. Форма такого соглашения утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ч. 5 ст. 18). Адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь на основании соглашения, заключаемого в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ. Адвокаты направляют в адвокатскую палату субъекта Российской Федерации отчёт об оказании ими бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Форма отчёта и сроки его представления утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. (чч. 6, 7 ст. 18). Адвокатская палата субъекта Российской Федерации в порядке, установленном

нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, направляет в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации ежегодный доклад и сводный отчет об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи. Форма сводного отчета утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ч. 8 ст. 18). Размер, порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсации их расходов на оказание такой помощи определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ч. 10 ст. 18 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ).

Из системного толкования федеральных норм следует, что правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи могут быть наделены адвокаты. Однако организация участия адвокатов в такой деятельности возложена именно на адвокатскую палату субъекта Российской Федерации, которая создается в целях обеспечения оказания квалифицированной юридической помощи, её доступности для населения на всей территории данного субъекта Российской Федерации, организации юридической помощи, оказываемой гражданам Российской Федерации бесплатно.

Указанный вывод согласуется с содержанием п. 4 ст. 29 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ.

Установлено, что аналогичное правовое регулирование осуществлено Законом Пермского края от 7 ноября 2012 г. № 111-ПК «О бесплатной юридической помощи в Пермском крае». В ст. 11 названного документа отражено, что организация участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи в Пермском крае осуществляется Адвокатской палатой Пермского края в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ. Размер, порядок оплаты труда адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и компенсация их расходов на оказание такой помощи определяются нормативными правовыми актами правительства Пермского края.

Постановлением правительства Пермского края от 26 апреля 2013 г. № 351 уполномоченным исполнительным органом государственной власти Пермского края в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью на территории края определено Агентство по делам юстиции и мировых судей Пермского края и утверждено соответствующее Положение.

Сравнительный анализ оспариваемых положений с федеральными нормами подтверждает вывод в решении суда о том, что рассматриваемое регулирование осуществлено высшим исполнительным органом власти

субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством, и последнему не противоречит.

Суд правильно исходил из того, что финансовое обеспечение реализации предусмотренного подп. 27 п. 32 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ полномочия субъекта Российской Федерации осуществляется посредством предоставления Адвокатской палате Пермского края, имеющей статус негосударственной некоммерческой организации, субсидий за счёт средств бюджета названного публично-правового образования.

Расходование средств бюджета субъекта Российской Федерации должно осуществляться в порядке и на условиях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ).

Пунктом 2 ст. 78¹ БК РФ определено, что в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Порядок определения объёма и предоставления указанных субсидий устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанный порядок должен содержать положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидию, и органами государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий иными некоммерческими организациями, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями.

При предоставлении названных субсидий обязательным условием их предоставления, включаемым в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий, является согласие их получателей (за исключением государственных корпораций и компаний) на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидии, и органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка их предоставления.

Иного регулирования в данном случае действующее законодательство Российской Федерации не содержит.

Таким образом, рассматриваемое регулирование принято во исполнение нормативных предписаний бюджетного законодательства и положениям ст. 6, 152, 266 БК РФ, на которые ссылаются заявители в обоснование своих доводов, не противоречит. Порядок определяет цели, условия, порядок предоставления субсидии некоммерческой организации на оплату труда адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь гражданам в Пермском крае, и компенсацию их расходов на оказание бесплатной юридической помощи, а также порядок возврата субсидии и регламентирует отчётность и контроль.

С учётом указанного и положений ст. 29 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324 нельзя согласиться с доводом Адвокатской палаты о необоснованном включении названной организации в сферу бюджетных правоотношений, предусматривающих соответствующие обязанности по получению и распределению бюджетных средств субъекта Российской Федерации, их целевому использованию, составлению финансовой отчётности, государственному контролю.

Согласно ч. 1 ст. 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применены нормы материального права, подлежащие применению к спорным правоотношениям, решение суда об отказе в удовлетворении заявленных требований является законным и обоснованным.

Доводы Адвокатской палаты являлись предметом проверки суда и обоснованно по мотивам, приведённым в решении, отвергнуты, как несостоятельные.

Оснований для иной правовой оценки и отмены судебного акта по доводам апелляционной жалобы Судебная коллегия не имеет.

Что касается судебного постановления о частичном удовлетворении заявления, то оно также является законным и сторонами не обжалуется.

Согласно ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

В силу изложенного и руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Пермского краевого суда от 17 марта 2014 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу негосударственной некоммерческой организации «Адвокатская палата Пермского края» – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи