



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 1-Г11-16

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

7 сентября 2011 года.

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

председательствующего Горчаковой Е.В.,
судей Беспаловой З.Д. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе представителя главы муниципального образования «Город Новодвинск» на решение Архангельского областного суда от 21 июня 2011 года, которым отказано в удовлетворении заявления и.о. главы муниципального образования «Город Новодвинск» о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим закона Архангельской области от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ «О внесении дополнения в статью 10 областного закона «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя губернатора Архангельской области Иванова А.М., возражавшего против доводов кассационной жалобы, 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:

и.о. главы муниципального образования «Город Новодвинск» обратился в Архангельский областной суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим закона Архангельской области от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ «О внесении дополнения в

статью 10 областного закона «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области», полагая, что он противоречит части 3 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетному кодексу РФ.

Заявитель указал, что оспариваемый закон нарушает права и законные интересы муниципального образования «Город Новодвинск», поскольку предусматривает установление расходных обязательств муниципальных образований посредством принятия закона субъекта Российской Федерации.

Решением Архангельского областного суда от 21 июня 2011 года в удовлетворении заявления и.о. главы муниципального образования «Город Новодвинск» отказано.

В кассационной жалобе представителя главы муниципального образования «Город Новодвинск» ставится вопрос об отмене указанного решения как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права и вынесении нового решения об удовлетворении заявленного требования.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

Из материалов дела следует, что 24 июня 2009 года принят закон Архангельской области № 37-4-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области», которым установлены гарантии для выборных лиц местного самоуправления, осуществляющих полномочия на постоянной основе, за счет средств бюджетов муниципальных образований.

Статья 1 названного закона предусматривает, что гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований Архангельской области в соответствии с федеральными законами и настоящим законом. Уставами муниципальных образований Архангельской области должны быть установлены гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления, предусмотренные пунктами 1 и 3 статьи 3 настоящего закона, в числе которых доплата к пенсии (подпункт 10 пункта 1 статьи 3 закона).

Согласно пункту 8 статьи 6 закона Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ выборному лицу местного самоуправления, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, право на доплату к пенсии на условиях и в порядке, предусмотренных для муниципальных служащих соответствующего муниципального образования Архангельской области, предоставляется в случае прекращения полномочий по основаниям истечения срока полномочий, отставки по собственному желанию, установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию

здоровья осуществлять свои полномочия. Расчет размера доплаты к трудовой пенсии выборному лицу местного самоуправления, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе, осуществляется исходя из его денежного вознаграждения.

Кроме того, названным пунктом определен срок осуществления полномочий выборного лица местного самоуправления, необходимый для установления доплаты к трудовой пенсии, и указано, осуществление каких полномочий засчитывается в срок полномочий, дающий право на установление доплаты к трудовой пенсии.

Указанный закон принят в целях реализации части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введенной в действие Федеральным законом от 4 ноября 2007 года № 253-ФЗ «О внесении изменения в статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и предусматривающей установление гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Законом Архангельской области от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ в статью 10 закона Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ внесены изменения, она дополнена пунктом 6 следующего содержания: «В муниципальных образованиях Архангельской области, в которых не была установлена гарантия осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления, предусмотренная подпунктом 10 пункта 1 статьи 3 и пунктом 8 статьи 6 настоящего закона, действие подпункта 10 пункта 1 статьи 3 и пункта 8 статьи 6 настоящего закона распространяется на правоотношения, возникшие с 1 октября 2008 года (статья 1).

Согласно статье 2 закона Архангельской области от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ уставы муниципальных образований, указанных в статье 1 закона, должны быть приведены в соответствие с настоящим законом в части распространения гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления, предусмотренной подпунктом 10 пункта 1 статьи 3 и пунктом 8 статьи 6 областного закона от 24 июня 2009 года N 37-4-ОЗ, на правоотношения, возникшие с 1 октября 2008 года. До приведения уставов муниципальных образований Архангельской области в соответствие со статьей 1 настоящего закона соответствующая гарантия осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления предоставляется на основании настоящего закона. Право на предоставление указанной гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления возникает с 1 января 2011 года, если на день прекращения полномочий соответствующего выборного лица местного самоуправления после 1 октября 2008 года имелись основания и условия для ее предоставления. Гарантия осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления предоставляется со дня обращения соответствующего лица за предоставлением гарантии.

Заявителем оспаривается закон Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» в части изменений, внесенных в него законом Архангельской области от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ.

Разрешая заявленные требования и отказывая в их удовлетворении, суд исходил из того, что гарантия осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления в виде доплаты к пенсии не является вновь установленной, она установлена законом Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ, а оспариваемым законом Архангельской области от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ действие ее распространено на правоотношения, возникшие с 1 октября 2008 года.

По мнению суда, областной законодатель вправе был распространить действие гарантии на правоотношения, возникшие до принятия закона Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ, в связи с тем, что с 16 ноября 2007 года действует Федеральный закон от 4 ноября 2007 года № 253-ФЗ, дополнивший статью 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» частью 5.1.

Согласиться с таковым выводом суда не представляется возможным в силу следующего.

В соответствии с пунктом «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом.

Согласно части 1 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления составляют, в том числе, законы субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного органа должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Законом Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов

муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» установлены виды гарантий осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления, в их числе в качестве обязательной гарантии доплата к пенсии (подпункт 10 пункта 1 статьи 3, пункт 8 статьи 6).

Не оспаривая нормы закона, предусматривающие обязательность установления такой гарантии как доплата к пенсии (решением городского Совета депутатов муниципального образования «Город Новодвинск» от 29 октября 2009 года, вступившим в силу 22 января 2010 года, в Устав муниципального образования «Город «Новодвинск» внесены изменения, предусматривающие для выборных лиц местного самоуправления гарантию в виде доплаты к пенсии), заявитель оспаривает закон в части изменений, внесенных в него законом от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ. Изменения касаются распространения действия гарантии, предусмотренной подпунктом 10 пункта 1 статьи 3 и пунктом 8 статьи 6, на правоотношения, возникшие с 1 октября 2008 года, и предоставления этой гарантии на основании закона до приведения уставов муниципальных образований в соответствие с ним.

Согласно пункту 1 части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

С учетом нормы части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, предусматривающей установление гарантий осуществления полномочий выборного лица местного самоуправления уставами муниципальных образований в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, и принимая во внимание, что в период с октября 2008 года отсутствовал закон Архангельской области, устанавливающий такой вид гарантии как доплата к пенсии, распространение действия гарантии на период с октября 2008 года нельзя признать законным.

Согласно частям 1, 2 статьи 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе.

В соответствии с пунктом 1 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

Расходные обязательства муниципального образования, указанные в абзацах втором и четвертом пункта 1 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета (пункт 2 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ).

Статья 9 закона Архангельской области от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ предусматривает, что финансовое обеспечение гарантий осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления производится из местного бюджета соответствующего муниципального образования Архангельской области.

Оспариваемые заявителем нормы закона предполагают предоставление гарантии в виде доплаты к пенсии выборным лицам местного самоуправления за счет средств местных бюджетов на основании закона субъекта Российской Федерации (до приведения в соответствие с законом уставов муниципальных образований), что противоречит приведенным выше положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса РФ.

При таких данных постановленное судом решение об отказе в удовлетворении заявления администрации муниципального образования «Город Новодвинск» не может быть признано законным и подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Архангельского областного суда от 21 июня 2011 года отменить и принять новое решение, которым признать противоречащим федеральному законодательству и недействующим закон Архангельской области от 24 сентября 2010 года № 195-15-ОЗ «О внесении дополнения в статью 10 областного закона «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» с момента вступления решения суда в законную силу.

Председательствующий

Судьи