



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 47-АПГ12-6

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

12 декабря 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Ерёменко Т.И.,
судей Анишиной В.И. и Борисовой Л.В.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Фролова В.И. и И.И. о признании недействующими отдельных положений Закона Оренбургской области от 29 апреля 2011 г. № 101/12-V-ОЗ «Об условиях и порядке реализации права депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области на осуществление депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе» и Закона Оренбургской области от 9 июля 2012 г. № 908/270-V-ОЗ «О внесении изменений в Закон Оренбургской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Оренбургской области» по апелляционной жалобе заявителя на решение Оренбургского областного суда от 22 августа 2012 г. об отказе в удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения Фролова В.И., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителя Законодательного Собрания Оренбургской области Камалиевой С.И., возражавшей против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Фролов В.И., являясь депутатом Законодательного Собрания Оренбургской области пятого созыва, осуществляющим деятельность депутата на профессиональной постоянной основе, обратился в суд с заявлением о признании недействующими ч. 1 ст. 5, ст. 6 Закона Оренбургской области от

29 апреля 2011 г. № 101/12-V-ОЗ «Об условиях и порядке реализации права депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области на осуществление депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе» в части слов «депутат, выразивший желание работать на постоянной профессиональной основе, подаёт на имя председателя Законодательного Собрания области заявление», «приём на работу депутата осуществляется на основании трудового договора».

Фролов В.И. также оспаривает на предмет соответствия актам большей юридической силы подп. 1 и 2 ч. 2 ст. 1 Закона Оренбургской области от 9 июля 2012 г. № 908/270-V-ОЗ «О внесении изменений в Закон Оренбургской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Оренбургской области», в соответствии с которыми депутат Законодательного Собрания, осуществляющий депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, обязан добросовестно исполнять трудовые обязанности, возложенные на него трудовым договором, исполнять иные обязанности работника, предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации. Деятельность депутата, замещающего должность в Законодательном Собрании на профессиональной постоянной основе, прекращается досрочно в том числе по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации о труде.

Оренбургским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного акта об удовлетворении заявления просит в апелляционной жалобе Фролов В.И., указывая на нарушение судом норм материального права и норм процессуального права.

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

Исходя из положений Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) работник и работодатель являются сторонами трудовых отношений (ст. 20). Трудовые отношения основаны на соглашении между работником и работодателем 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).

Отказывая в удовлетворении заявления, 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, и пришёл к выводу о соответствии оспариваемых норм положениям действующего законодательства.

С данным выводом нельзя согласиться.

Суд неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, неправильно применил нормы материального права.

Особенности правового статуса депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации как лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации, закреплены в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), иных нормативных правовых актах Российской Федерации и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (п. 2 ст. 11). Система органов государственной власти республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами (ч. 1 ст. 77).

Подпунктом «б» п. 1 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ предусмотрено, что 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.

Статьями 10 и 11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ определено, что депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации. Статус депутата, срок его полномочий регулируются данным Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определённый период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

Статьёй 12 этого же Федерального закона установлены ограничения, связанные с депутатской деятельностью. В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации, судьям, замещать государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы. В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

В соответствии со ст. 30 – 33 Устава (Основного Закона) Оренбургской области депутатом Законодательного Собрания Оренбургской области является избранный в соответствии с законодательством о выборах представитель жителей Оренбургской области, осуществляющий в Законодательном Собрании законодательные полномочия, а также иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и иными законами Оренбургской области. Срок полномочий депутатов одного созыва составляет 5 лет. Статус депутатов, порядок отзыва депутата регулируются законами Оренбургской области.

Согласно ст. 2 Закона Оренбургской области от 19 июля 1994 г. «О Законодательном Собрании Оренбургской области» депутаты осуществляют свою деятельность на профессиональной постоянной основе или на профессиональной основе в определённый период или без отрыва от основной деятельности. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается Законом области. На основании заявлений депутатов, выразивших желание работать на профессиональной постоянной основе, и с соблюдением требований, установленных в пп. 2 и 3 ст. 11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, принимается постановление Законодательного Собрания.

Статус депутата Законодательного Собрания Оренбургской области регламентирован Законом Оренбургской области от 8 июня 1998 г. № 47/6-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Оренбургской области». Этим Законом установлены права и обязанности депутата, в частности, обязанность проводить ежегодные отчёты перед избирателями, названы формы депутатской деятельности (участие в заседаниях законодательного органа, участие в работе комиссий, рабочих групп, внесение законопроектов и проектов иных документов, участие в выполнении поручений, участие в депутатских слушаниях, внесение депутатского запроса, работа с избирателями, участие в работе фракций).

В силу ст. 6 данного акта депутат обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и законы Оренбургской области, а также следовать иным нормам депутатской этики. Материалы о нарушении депутатом Законодательного Собрания норм депутатской этики

подлежат рассмотрению на заседании мандатной комиссии Законодательного Собрания. Депутаты Законодательного Собрания Оренбургской области имеют равный статус, независимо от условий осуществления ими депутатской деятельности.

Таким образом, депутат Законодательного Собрания Оренбургской области, осуществляющий свою деятельность в виде замещения государственной должности на профессиональной постоянной основе, не обладает статусом работника, и к отношениям, о которых возник спор, не подлежат применению правила о заключении и прекращении трудового договора.

Оспариваемыми нормами установлены для депутатов не предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ обязанности, а должностным лицам Законодательного Собрания Оренбургской области предоставлены основанные на законодательстве о труде права, включая возможность привлечения депутатов к дисциплинарной ответственности и расторжения с ними трудового договора инициативе работодателя.

Оспариваемым регулированием также нарушается принцип равенства правового статуса депутатов. Полномочия тех, кто осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, могут быть прекращены досрочно в соответствии с нормами трудового права в результате волеизъявления должностного лица.

Из объяснений Фролова В.И. и представителя Законодательного Собрания Оренбургской области Камалиевой С.И. следует, что начиная с 2013 года с депутатами Законодательного Собрания Оренбургской области, осуществляющими депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, подлежит заключению трудовой договор. В настоящее время разработан проект указанного договора, в котором депутат выступает в качестве работника, а в качестве работодателя – председатель Законодательного Собрания Оренбургской области.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит 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.

При таком положении суд не имел оснований для вывода о соответствии оспариваемых норм актам большей юридической силы.

Неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела, нарушение норм материального права привели к принятию судом неправильного решения, что в соответствии с пп. 1 и 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ является основанием для отмены судебного постановления в апелляционном порядке.

В силу изложенного решение суда подлежит отмене с вынесением нового судебного акта об удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Оренбургского областного суда от 22 августа 2012 г. отменить и принять новое решение об удовлетворении заявления Фролова В.И.

Признать недействующим с момента вступления решения суда в законную силу Закон Оренбургской области от 29 апреля 2011 г. № 101/12-V-ОЗ «Об условиях и порядке реализации права депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области на осуществление депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе» в следующей части:

1) ч. 1 ст. 5 в части слов «Депутат, выразивший желание работать на постоянной профессиональной основе»;

2) ст. 6 в части слов «Приём на работу депутата осуществляется на основании трудового договора».

Признать недействующим с момента вступления решения суда в законную силу Закон Оренбургской области от 9 июля 2012 г. № 908/270-V-ОЗ «О внесении изменений в Закон Оренбургской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Оренбургской области» в следующей части:

1) п. 1 ч. 2 ст. 1 в части слов «Депутат Законодательного Собрания, осуществляющий депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, обязан добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, возложенные на него трудовым договором, исполнять иные обязанности работника, предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации»;

2) п. 2 ч. 2 ст. 1 в части слов «Деятельность депутата, замещающего должность в Законодательном Собрании на профессиональной постоянной основе, помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде».

Председательствующий

Судьи