



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 55-АПГ12-7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

30 января 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Борисовой Л.В. и Ерёменко Т.И.

при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Республики Хакасия о признании недействующими чч. 1 и 2 ст. 3, ст. 7, абзаца третьего ч. 1 (в части) и ч. 2 ст. 8, чч. 1 и 2 ст. 9, чч. 1, 2, 3 и 4 ст. 10 Закона Республики Хакасия от 12 мая 2011 г. № 40-ЗРХ «О гарантиях осуществления полномочий и мерах социальной поддержки депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Хакасия» по апелляционному представлению прокурора, участвующего в деле, и апелляционной жалобе Правительства Республики Хакасия на решение Верховного Суда Республики Хакасия от 17 октября 2012 г., которым требования удовлетворены частично.

Признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу ст. 7, абзац третий ч. 1 ст. 8 (в части, не предусматривающей учёт доли межбюджетных трансфертов из местных бюджетов) Закона Республики Хакасия от 12 мая 2011 г. № 40-ЗРХ «О гарантиях осуществления полномочий и мерах социальной поддержки депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Хакасия» (в ред. Закона от 9 июля 2012 г. № 55-ЗРХ). В остальной части требований отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., поддержавшей доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

исполняющий обязанности прокурора Республики Хакасия обратился в суд с указанным заявлением, сославшись на противоречие оспариваемых норм регионального акта федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Верховным Судом Республики Хакасия постановлено приведённое выше решение, об отмене которого в части отказа в удовлетворении заявления и принятии в этой части нового судебного постановления о признании акта недействующим просит в апелляционном представлении прокурор, участвующий в деле, указывая на нарушение судом норм материального права.

В апелляционной жалобе Правительство Республики Хакасия просит об отмене решения суда о признании недействующей ст. 7 оспариваемого акта и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления, полагая, что судом нарушены нормы материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления и апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что имеются основания для отмены решения суда в части отказа в удовлетворении заявления.

Установлено, что 27 апреля 2011 г. Верховным Советом Республики Хакасия принят Закон Республики Хакасия № 40-ЗРХ «О гарантиях осуществления полномочий и мерах социальной поддержки депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Хакасия» (в ред. законов от 5 мая 2012 г. № 39-ЗРХ, от 9 июля 2012 г. № 55-ЗРХ) (далее – Закон Республики Хакасия).

Частью 1 статьи 3 Закона Республики Хакасия депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления предоставляются условия для беспрепятственного осуществления ими своих полномочий; возмещение расходов, связанных с осуществлением ими своих полномочий на непостоянной основе; права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Частью 2 этой же статьи депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, предоставляются денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные федеральными законами и законами Республики Хакасия, Уставом муниципального образования; ежегодный оплачиваемый отпуск (основной и дополнительный); медицинское обслуживание его и членов семьи, в том числе после его выхода на пенсию с муниципальной должности; доплата к пенсии в соответствии с законами Республики Хакасия и Уставом муниципального образования.

Частью 2 ст. 8 Закона Республики Хакасия для депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, установлены доплаты за особые условия труда, за выслугу лет, ежемесячные процентные надбавки, премии, материальная помощь, районный коэффициент, а также иные доплаты и надбавки к должностному окладу.

Частями 1 и 2 ст. 9 Закона Республики Хакасия депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, установлены ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней и дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью 15 календарных дней.

Частью 1 статьи 10 Закона Республики Хакасия предусмотрено, что депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществлявшим свои полномочия на постоянной основе не менее трёх лет и получавшим денежное содержание за счёт средств местного бюджета, освобожденным от должностей в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), за исключением случаев прекращения полномочий, связанных с виновными действиями, устанавливается ежемесячная доплата к пенсии по государственному пенсионному обеспечению или трудовой пенсии.

Частями 2, 3 и 4 ст. 10 Закона Республики Хакасия регламентированы правила установления размера доплаты к пенсии, а также порядок её установления, выплаты и перерасчёта.

Суд, отказывая в признании указанных правовых норм недействующими, исходил из вывода о том, что Закон Республики Хакасия определяет лишь перечень гарантий, порядок установления и исполнения которых относится к компетенции муниципального образования, что соответствует положениям федерального законодательства.

С таким выводом суда нельзя согласиться по следующим основаниям.

В соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации её и субъектов.

Частью 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных этим Федеральным законом.

Частью 5.1. ст. 40 этого же Федерального закона предусмотрено, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа

местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Частями 1 и 2 ст. 53 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закреплено, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК 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, устанавливают другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В силу абз. четвертого п. 1 ст. 9, пп. 1 и 2 ст. 86 БК РФ установление и исполнение расходных обязательств муниципальных образований относится к бюджетным полномочиям муниципального образования. 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. Данные расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счёт собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Субъект Российской Федерации вправе определять порядок установления и исполнения лишь тех расходных обязательств муниципальных образований, которые подлежат исполнению за счёт субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации (абз. шестого ч. 1 ст. 8 БК РФ).

Если принимается закон, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (п. 1 ст. 83 БК РФ).

Таким образом, субъект Российской Федерации не вправе определять размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, устанавливать гарантии осуществления их деятельности, решать иные вопросы местного значения, отнесённые законом к полномочиям органов местного самоуправления.

Анализ Закона Республики Хакасия показывает, что оспариваемые нормы являются императивными. Использование в акте таких формулировок, как «предоставляются», «устанавливаются», обязывает органы местного самоуправления закрепить в уставах муниципальных образований приведённый объём установлений вне зависимости от финансовых возможностей местных бюджетов без одновременной компенсации таких расходов за счёт средств бюджета республики, что не согласуется с упомянутыми выше положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, БК РФ, а также Трудового кодекса Российской Федерации, предоставляющего право работодателям (в данном случае органам местного самоуправления) определять продолжительность основного и дополнительного отпуска.

В связи с этим не соответствует обстоятельствам дела вывод в решении суда о том, что законодатель Республики Хакасия определил лишь перечень возможных для установления органами местного самоуправления условий труда, оплаты и гарантий деятельности депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. При принятии решения судом неправильно применены нормы материального права.

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 решение суда об отказе в удовлетворении заявления прокурора подлежит отмене с вынесением нового решения о признании оспариваемых норм недействующими.

Статьёй 7 Закона Республики Хакасия депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе не менее трёх лет, после прекращения полномочий (в том числе досрочного), за исключением случаев прекращения полномочий, связанных с их виновными действиями, в виде меры социальной поддержки может выплачиваться ежемесячное денежное содержание до момента их трудоустройства. Указанные выплаты могут производиться в соответствии с Уставом муниципального образования в течение одного года со дня прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществлявших свои полномочия на постоянной основе.

Признавая приведённую норму недействующей, суд верно исходил из того, что она принята с превышением полномочий субъекта Российской Федерации. Выплата ежемесячного денежного содержания по истечении сроков полномочий выборных лиц представляет собой не меру социальной

поддержки, а социально-трудовую гарантию прав граждан, которая может предоставляться на основании федеральных актов. В указанной сфере субъект не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование.

Доводы апелляционной жалобы Правительства Республики Хакасия сомнений в законности решения суда в данной части не вызывают и отмену судебного акта не влекут.

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

определила:

решение Верховного Суда Республики Хакасия от 17 октября 2012 г. отменить в части отказа исполняющему обязанности прокурора Республики Хакасия в удовлетворении заявления и принять в этой части новое решение об удовлетворении заявления.

Признать недействующими чч.1 и 2 ст. 3, ч.2 ст. 8, чч. 1 и 2 ст. 9, чч. 1-4 ст.10 Закона Республики Хакасия от 12 мая 2011 г. № 40-ЗРХ «О гарантиях осуществления полномочий и мерах социальной поддержки депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Хакасия» с момента вступления решения суда в законную силу.

В остальной части решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Республики Хакасия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

