



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 25-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

13 марта 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Еременко Т.И.,
судей Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Астраханской области об оспаривании отдельных положений Закона Астраханской области от 22 июля 2003 г. № 35/2003-ОЗ «О статусе депутата Думы Астраханской области» по апелляционной жалобе Думы Астраханской области на решение Астраханского областного суда от 21 декабря 2012 г., которым заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Думы Астраханской области по доверенности Сботова С.В. и Моргуля Е.Г., поддержавших доводы жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым решение суда изменить в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

22 июля 2003 г. принят Закон Астраханской области № 35/2003-ОЗ «О статусе депутата Думы Астраханской области», опубликованный в издании «Астраханские известия» 14 августа 2003 г., № 33 (далее – Закон Астраханской области), который устанавливает права, обязанности и

ответственность депутата Думы Астраханской области (далее – депутат Думы).

Статья 5 Закона Астраханской области в абзаце третьем предусматривает, что удостоверение депутата Думы является документом, дающим право беспрепятственно посещать органы государственной власти Астраханской области, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации, общественные объединения, расположенные на территории Астраханской области, если это не противоречит действующему законодательству.

В абзаце первом статьи 11 названного закона содержится понятие депутатского запроса, констатируется, что таковым может быть признано решением Думы Астраханской области письменное обращение депутата Думы к органам государственной власти Астраханской области, другим государственным органам Астраханской области, органам местного самоуправления или к их должностным лицам по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, с требованием дать письменное объяснение об определённых обстоятельствах и сообщить о мерах, которые принимаются соответствующими должностными лицами в связи с этими обстоятельствами.

Согласно абзацу второму статьи 14 Закона Астраханской области при обращении депутата Думы в органы государственной власти Астраханской области, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения, организации, общественные объединения, расположенные на территории Астраханской области, должностные лица обеспечивают депутата Думы по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, консультациями специалистов, безотлагательно предоставляют депутату Думы необходимую информацию и документацию с учётом ограничений, установленных федеральным законодательством.

Право депутата Думы на приём в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти Астраханской области, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Астраханской области, для решения вопросов, связанных с осуществлением депутатских полномочий, предусмотрено статьёй 15 указанного нормативного правового акта.

Статья 16 Закона Астраханской области, регламентируя порядок рассмотрения руководителями и должностными лицами обращения депутата Думы, возлагает обязанность дать ответ в письменной форме на органы исполнительной власти Астраханской области, другие государственные органы Астраханской области, органы местного самоуправления, общественные объединения, а также на предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, должностных лиц, к которым обращается депутат Думы по

вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, с учётом ограничений, установленных федеральным законодательством.

В соответствии с абзацем вторым статьи 25 указанного регионального закона гражданин Российской Федерации, осуществляющий полномочия депутата Думы без отрыва от основной деятельности в течение одного созыва, имеет право на ежемесячную доплату к трудовой пенсии по старости (инвалидности), которая устанавливается в таком размере, чтобы сумма трудовой пенсии и ежемесячной доплаты к ней составляла 0,6 ежемесячного денежного вознаграждения депутата Думы, работающего на профессиональной постоянной основе и занимающего в Думе соответствующую должность.

Прокурор Астраханской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими приведённых правовых предписаний, содержащихся в статьях 5, 11, 14, 15, 16 Закона Астраханской области в той части, в которой они распространяются на органы местного самоуправления и их должностных лиц, а также на организации, не подведомственные органам государственной власти Астраханской области.

Прокурор считает, что регулирование деятельности органов местного самоуправления, а также юридических лиц, не подведомственных органам государственной власти Астраханской области, по рассмотрению обращений депутата Думы, предоставлению информации по поступившим запросам является прерогативой федерального законодателя.

По мнению прокурора, названные положения не только приняты с превышением полномочий, но и противоречат Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Гражданскому кодексу Российской Федерации, поскольку допускают произвольное вмешательство в частные дела юридических лиц.

Оспариваемые положения статьи 25 Закона Астраханской области о социальных гарантиях депутата Думы и членов его семьи, как указано в заявлении, противоречат Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», так как нарушают принцип пенсионного обеспечения о компенсации утраченного заработка, устанавливая ежемесячную доплату к трудовой пенсии депутатов, не работающих в Думе на постоянной основе.

Решением Астраханского областного суда от 21 декабря 2012 г. заявленные требования удовлетворены частично, признаны недействующими со дня вступления в законную силу абзац второй статьи 25, абзац третий статьи 5, абзац второй статьи 14, статья 15, абзац первый статьи 16 Закона Астраханской области в части слов «органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, общественные объединения, расположенные на территории Астраханской области независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности».

В апелляционной жалобе Думы Астраханской области ставится вопрос об отмене решения суда в части признания недействующими отдельных положений статей 5, 14, 15, 16 Закона Астраханской области ввиду неправильного применения судом первой инстанции норм материального права и принятии нового судебного постановления об отказе в удовлетворении в этой части требований.

Относительно апелляционной жалобы прокурором, участвующим в деле, представителем Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Астраханской области поданы возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился представитель Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Астраханской области.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание, что в силу части 2 статьи 252 Кодекса неявка в судебное заседание заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, надлежащим образом извещённых о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования о признании недействующими положения абзаца второго статьи 25 Закона Астраханской области (в этой части решение не обжалуется), проанализировав нормы федерального законодательства, регулирующего пенсионное обеспечение, сделал правильное суждение о том, что доплата к пенсии может быть назначена депутату, работавшему в Думе Астраханской области на постоянной профессиональной основе, получавшему денежное вознаграждение за указанную работу, утратившему это вознаграждение в связи с выходом на пенсию.

Обоснованным является вывод о том, что установление такой доплаты депутатам, работающим на непостоянной профессиональной основе и не получавшим соответствующего денежного содержания, противоречит установленному федеральным законодательством принципу назначения трудовой пенсии как компенсации утраченного заработка.

Судебная коллегия не находит оснований не согласиться с позицией суда первой инстанции о необоснованности требования в части признания недействующим положения, закреплённого в абзаце первом статьи 11 Закона

Астраханской области (определён перечень субъектов, которым может быть направлен депутатский запрос), о возможности направления письменного обращения депутата Думы наряду с другими органами местному самоуправлению, поскольку обращение с депутатским запросом, согласно статье 6 Закона Астраханской области, является одной из форм осуществления депутатской деятельности и не может противоречить Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации», который регулирует иные правоотношения.

Верным является заключение суда в части установления противоречия федеральному законодательству положений Закона Астраханской области, содержащихся в статьях 5, 14, 15, 16, в соответствии с которыми на предприятия, учреждения и организации, общественные объединения, расположенные на территории Астраханской области, фактически возложена обязанность обеспечивать депутату Думы беспрепятственное посещение их объектов и консультации специалистов, безотлагательно предоставлять необходимую информацию и документацию, принимать в первоочередном порядке, давать ответы в письменной форме по вопросам, связанным с депутатской деятельностью.

Суд первой инстанции, руководствуясь положениями статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, обоснованно исходил из того, что юридические лица приобретают и осуществляют гражданские права своей волей и в своём интересе, свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Между тем законодатель Астраханской области при отсутствии на федеральном уровне соответствующего правового регулирования предусмотрел в своём законе для предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, расположенных на территории Астраханской области, определённые обязательства по отношению к депутату Думы, дополнительные ограничения в их деятельности, что противоречит приведённой норме Гражданского кодекса Российской Федерации о допустимости ограничения гражданских прав исключительно на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Ссылка в апелляционной жалобе на положения статьи 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» об обязательности исполнения нормативных правовых актов, а также на положения подпункта «а» пункта 4 статьи 5 названного закона о полномочии законодательного

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлять контроль за соблюдением и исполнением региональных законов, исполнением бюджета, установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации не может быть принята во внимание в силу того, что приведённые нормы федерального законодательства не предоставляют субъекту Российской Федерации право регламентировать по каким-либо вопросам деятельность самостоятельных субъектов права, не входящих в систему органов публичной власти.

Вместе с тем довод апелляционной жалобы о незаконности решения суда в части признания противоречащими федеральному законодательству аналогичных положений Закона Астраханской области в отношении органов местного самоуправления является обоснованным.

Удовлетворяя требования прокурора в этой части, суд первой инстанции исходил из того, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что в силу части 2 статьи 32 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации».

Проанализировав оспариваемые нормы, суд пришёл к заключению о том, что они нарушают принцип самостоятельности органов местного самоуправления и устанавливают иной порядок рассмотрения запросов депутатов, чем это предусмотрено Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации».

Данный вывод Судебная коллегия находит неправильным, основанным на неверном толковании и применении норм материального права, поскольку оспариваемые нормы Закона Астраханской области регламентируют вопросы гарантий депутатской деятельности (условия и средства непосредственно и реально обеспечивающие осуществление депутатом своей деятельности), что согласно части 1 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» являются полномочиями субъекта Российской Федерации и устанавливаются его законом.

Безусловно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, самостоятельно решают вопросы местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и местных традиций (статья 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности

органов местного самоуправления и их должностных лиц относится к полномочиям федеральных органов государственной власти (абзац четвёртый пункта 1 статьи 5 названного Федерального закона).

Однако оспариваемое правовое регулирование нельзя отнести к вопросам местного значения, перечень которых определён статьями 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поскольку установление статуса депутата Думы относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, региональный законодатель на основании абзаца четвёртого пункта 1 статьи 6 указанного нормативного правового акта вправе был определить правовое регулирование обязанностей органов местного самоуправления и их должностных лиц по рассмотрению депутатского запроса и предоставлении информации исключительно в связи с осуществлением депутатских полномочий.

Утверждение суда, что оспариваемые положения регионального закона противоречат Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», предусматривающему иной порядок рассмотрения обращений, является несостоятельным в силу того, что его положения регулируют иные правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закреплённого за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 1).

При таком положении решение суда в части признания недействующими у положений абзаца третьего статьи 5, абзаца второго статьи 14, статьи 15, абзаца первого статьи 16 Закона Астраханской области и в отношении органов местного самоуправления нельзя признать законным, следовательно, оно подлежит изменению.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Астраханского областного суда от 21 декабря 2012 г. в части признания недействующими с момента вступления в законную силу положений абзаца третьего статьи 5, абзаца второго статьи 14, статьи 15, абзаца первого статьи 16 Закона Астраханской области изменить, признав их с момента вступления решения в законную силу недействующими соответственно в части слов

- «а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации, общественные объединения, расположенные на территории Астраханской области»,
- «на предприятия, в учреждения, организации, общественные объединения, расположенные на территории Астраханской области»,
- «общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Астраханской области»,
- «общественные объединения либо предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности».

В остальной части решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу Думы Астраханской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

