



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 51-АПГ13 -1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

10 апреля 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего судьи Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Ксенофоновой О.А. при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение Алтайского краевого суда от 20 декабря 2012 года о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими частей 1, 2, 3 статьи 8 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

прокурор Алтайского края обратился в Алтайский краевой суд с заявлением о признании недействующими частей 1, 2, 3 статьи 8 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае», изложенных в следующей редакции:

«Статья 8. Дополнительные гарантии, предоставляемые муниципальному служащему

1. Лицу, назначенному на должность муниципальной службы главы администрации муниципального образования и замещавшему указанную должность не менее одного года, при прекращении полномочий в случае его отставки по собственному желанию в связи с болезнью, подтвержденной медицинским заключением, неназначения на очередной срок, а также по основаниям, предусмотренным пунктами 11 - 14 части 10, пунктом 3 части

11 статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с уставом муниципального образования может быть предоставлено право на ежемесячную выплату за счёт средств местного бюджета в размере, не превышающем денежного содержания (с учётом индексации), ранее выплачиваемого ему по должности главы администрации муниципального образования, со дня прекращения его полномочий по указанным основаниям до устройства на новое место работы, но не более одного года со дня прекращения его полномочий.

2. В случае, если лицо получает пособие по безработице или на новом месте работы получает заработную плату ниже размера ежемесячной выплаты, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, данному лицу в соответствии с уставом муниципального образования может производиться ежемесячная доплата до уровня указанной ежемесячной выплаты за счёт средств соответствующего местного бюджета, но не более одного года со дня прекращения полномочий главы администрации муниципального образования.

3. Дополнительные гарантии, предусмотренные частями 1, 2 настоящей статьи, применяются также в случаях, если лицо, замещавшее должность главы администрации муниципального образования, в соответствии с федеральным законом получает пенсию.».

Заявление прокурора Алтайского края мотивировано несоответствием оспариваемого им правового регулирования статьям 64, 164 и 165 Трудового кодекса Российской Федерации, статьям 11 и 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», из содержания которых, по мнению прокурора, усматривается право законодателя субъекта Российской Федерации устанавливать законом субъекта Российской Федерации дополнительные гарантии лицам, находящимся на муниципальной службе, а не после её прекращения, как это следует из оспариваемых норм.

Представитель Алтайского краевого Законодательного Собрания Киреева И.Н. с заявлением прокурора не согласилась.

Решением Алтайского краевого суда от 20 декабря 2012 года заявление прокурора удовлетворено.

В апелляционной жалобе представитель Алтайского краевого Законодательного Собрания просит данное решение суда первой инстанции отменить, постановить новое решение, которым прокурору Алтайского края отказать в удовлетворении заявления.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокурором Алтайского края в суд апелляционной инстанции представлены возражения.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение подлежащим отмене по следующим основаниям.

Удовлетворяя заявление прокурора Алтайского края, суд первой

инстанции, руководствуясь статьями 6, 64, 164, 165 Трудового кодекса Российской Федерации, статьями 11 и 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статьёй 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, частью 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», счёл противоречащими федеральному законодательству оспариваемые прокурором Алтайского края части 1, 2, 3 статьи 8 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года № 134-ЗС, указав в решении на то, что установленные данными положениями дополнительные гарантии, предоставляются после увольнения с муниципальной службы, что не предусмотрено федеральным законодательством; при этом оспариваемыми нормами нарушен принцип самостоятельности бюджетов, предусматривающий, в частности, право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счёт межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) и положения о расходных обязательствах муниципального образования, к числу которых не отнесены расходные обязательства, возникающие вследствие принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе по установлению дополнительных гарантий указанной категории лиц.

Вывод суда основан на неправильном толковании норм материального права, регулирующего спорное правоотношение, что является основанием для отмены решения в апелляционном порядке.

Так, из положений статей 11 и 172 Трудового кодекса Российской Федерации буквально следует, что действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, действительно распространяется на отношения муниципальной службы, однако с особенностями, предусмотренными специальными федеральным и региональным законодательством о муниципальной службе. Гарантии работникам, освобождённым от работы вследствие избрания их на выборные должности в государственных органах, органах местного самоуправления, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, регулирующими статус и порядок деятельности указанных лиц (статьи 11 и 172 Трудового кодекса Российской Федерации).

В настоящее время правовые основы поступления на муниципальную службу в Российской Федерации, прохождение и прекращение муниципальной службы регламентированы Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Содержание данного Федерального закона также указывает на то, что действие трудового законодательства распространяется на муниципальных служащих с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 2

марта 2007 года № 25-ФЗ (статья 3), что муниципальный служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты не только в соответствии с трудовым законодательством, но и законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом) (пункт 3 части 1 статьи 11).

Из текста данного Федерального закона также усматривается, что законодатель, вводя понятие муниципальной службы и муниципального служащего (часть 1 статьи 2, часть 1 статьи 10), понятие должности муниципальной службы (часть 1 статьи 6) и в связи с этим устанавливая квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы (статья 9), правовой статус муниципального служащего (статьи 11, 12, 13 и 14), порядок поступления на муниципальную службу, её прохождения и прекращения (статьи 16-19), общие принципы оплаты труда муниципального служащего, гарантии, предоставляемые муниципальному служащему, и пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи (статьи 22-25), порядок финансирования муниципальной службы (статья 34 и 35), одновременно констатирует, что законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии (части 1 и 2 статьи 22, части 2 и 3 статьи 23). Вместе с тем каких-либо норм, обязывающих законодателя субъекта Российской Федерации устанавливать дополнительные гарантии муниципальным служащим исключительно в период их нахождения на муниципальной службе, на чём настаивает прокурор, в федеральном законодательстве не содержится.

Очевидно, что при таких обстоятельствах Алтайское краевое Законодательное Собрание, являясь высшим законодательным (представительным) органом государственной власти Алтайского края, не лишено было возможности предусмотреть своим законом главе местной администрации дополнительные гарантии, в том числе материально-финансового характера, предоставляемые не только в течение срока его полномочий (ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск и др.), но и предоставляемые в связи с прекращением полномочий, в том числе досрочным.

Поэтому у суда нет оснований для выводов о противоречии федеральному законодательству оспариваемых прокурором норм.

Установление законом субъекта Российской Федерации оспариваемых прокурором дополнительных гарантий главе местной администрации муниципального образования не может рассматриваться как установление преимуществ для этой категории работников, поскольку требование предоставления исключительно одинаковых гарантий и компенсаций лицам, относящимся к разным категориям работников, не вытекает ни из положений Трудового кодекса Российской Федерации, ни из федерального законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации.

Следовательно, исходя из особенностей статуса главы местной администрации муниципального образования, замещающего эту должность по контракту, обусловленных территориальными, организационными и иными

принципами местного самоуправления и регламентированные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодатель субъекта Российской Федерации вправе был установить дополнительные гарантии этому должностному лицу местного самоуправления.

По мысли федерального законодателя, должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделённое исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Выборное лицо, замещающее муниципальную должность - депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

В силу статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года (части 1 и 2).

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа), внутри городского муниципального образования города федерального значения – представительным органом муниципального района (городского округа), внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами

субъектов Российской Федерации (часть 3).

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа), внутригородского муниципального образования города федерального значения – уставом муниципального района (городского округа), внутригородского образования города федерального значения и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации (часть 4).

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчётен представительному органу муниципального образования; представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчёты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования; обеспечивает осуществление местной администрацией, в том числе решения вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования; обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (пункты 1, 2 и 3 части 6.1).

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счёт средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Глава местной администрации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, действующих на территории Российской Федерации, их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Глава местной администрации должен соблюдать ограничения, и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (части 9 и 9.1).

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае: 1) смерти; 2) отставки по собственному желанию; 3) расторжения контракта в соответствии с частью 11 данной статьи; 4) отрешения от должности в соответствии со статьёй

Федерального закона от 6 октября 2003 года 131-ФЗ; 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; 9) прекращения гражданства; 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую её альтернативную гражданскую службу; 11) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 4 -7 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования; 12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом; 13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом; 14) вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации (часть 10).

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут также по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления: 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных приведённой выше частью 9 данной статьи; 2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных приведённой выше частью 9 данной статьи; 3) главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 11).

Сопоставительный анализ оспариваемых положений и приведённых выше норм статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ приводит к выводу о том, что предусмотренные региональным законодателем дополнительные гарантии по своему назначению баланса публичных и частных интересов не нарушают, поскольку их установление соответствует характеру профессиональной деятельности главы местной администрации муниципального образования, замещающего эту должность по контракту, и призвано обеспечить ему социальную защиту после прекращения полномочий по основаниям, не связанным с виновным поведением, а именно, в случае преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 4 -7 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года 131-ФЗ, либо упразднения

муниципального образования, либо утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом, либо увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом, либо в связи с нарушениями условий контракта местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку после прекращения полномочий главы местной администрации муниципального образования во всех этих случаях не гарантируется предоставление прежней работы (должности), а при её отсутствии - другой равноценной работы (должности) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации. Кроме того, федеральный законодатель не исключает запрета для гражданина, замещавшего должность муниципальной службы, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы замещать на условиях трудового договора должность в организации и (или) выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего (часть 4 статьи 14 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Доводы прокурора, сводящиеся к тому, что установление законом субъекта Российской Федерации дополнительных гарантий главе местной администрации нарушает принцип самостоятельности бюджетов, надуманны.

Общие принципы оплаты труда муниципального служащего, в том числе гарантий, предоставляемых муниципальному служащему, установлены приведёнными выше статьями 22 и 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», их содержание весьма ясно и определённо указывает на то, что установление ежемесячных и иных дополнительных выплат, дополнительных гарантий законом субъекта Российской Федерации является основой для правомерного использования органами местного самоуправления бюджетных средств.

Согласно статье 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Таким образом, установление законом субъекта Российской Федерации оспариваемых прокурором дополнительных гарантий главе местной администрации не отменяет порядка самостоятельного расходования местных бюджетов местными администрациями муниципальных образований в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Иное толкование статей 22 и 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» означало бы поставить под сомнение правомерность реализации гарантий, предоставляемых лицам, состоящим на муниципальной службе и установленными законами субъекта Российской Федерации для муниципальных служащих, ведь их реализация также осуществляется из средств бюджета муниципального образования. К примеру, федеральный законодатель, предусматривая предоставление муниципальному служащему ежегодного основного оплачиваемого отпуска продолжительностью 30 календарных дней, одновременно не исключает возможности установления законами субъектов Российской Федерации для муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы отдельных групп должностей муниципальной службы, ежегодного основного оплачиваемого отпуска большей продолжительности. Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются муниципальному служащему за выслугу лет (продолжительность не более 15 календарных дней), а также в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет определяются законом субъекта Российской Федерации. При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации (части 1, 2 и 3 статьи 21, часть 2 статьи 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ).

Не может указывать на неправомерность установления законодателем Алтайского края дополнительных гарантий главе местной администрации муниципального образования и получение Алтайским краем дотации из федерального бюджета на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Если ранее, до 1 января 2008 года, в муниципальном образовании, которому предоставлялись дотации из бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности, размер оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных унитарных предприятий и учреждений устанавливался не выше предельных значений и нормативов,

установленных законом субъекта Российской Федерации, то в настоящее время (учитывая, что абзац второй пункта 4 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации и абзац второй части 2 статьи 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающие данное правило, утратили силу) федеральный законодатель не ставит принципы оплаты труда, в том числе установление дополнительных гарантий, обусловленных муниципальной службой, в зависимости от получения субъектом Российской Федерации либо муниципальными образованиями дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Таким образом, само по себе установление законом субъекта Российской Федерации оспариваемых прокурором дополнительных гарантий не свидетельствует о незаконном увеличении бюджетных расходных обязательств. Напротив, принятие закона как раз и подтверждает правомерность возникновения расходных обязательств муниципального образования, как это следует из статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, допускающей в целом возможность самостоятельного определения расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований при условии соблюдения условий и порядка введения новых расходных обязательств.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 199, 251-253, 328, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Алтайского краевого суда от 20 декабря 2012 года отменить, вынести новое решение, которым заявление прокурора Алтайского края о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими частей 1, 2, 3 статьи 8 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае» оставить без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи