



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 48-АПГ13-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

28 августа 2013 года.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Челябинской области на решение Челябинского областного суда от 15 мая 2013 года, которым признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу части 1, 2, 3 статьи 7, части 1, 2, 3 статьи 17 закона Челябинской области от 27 марта 2008 года № 245-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя Законодательного Собрания Челябинской области Устюговой Л.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Журавлевой Н.М., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

законом Челябинской области от 27 марта 2008 года № 245-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» определены гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, устанавливаемые уставами муниципальных образований, на территории Челябинской области.

Статьей 7 названного закона установлены гарантии трудовых прав депутата, члена выборного органа местного самоуправления.

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, осуществляющим полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления на постоянной основе, в соответствии с уставом муниципального образования за счет средств местного бюджета выплачивается назначенная им заработная плата (с учетом индексации) до устройства на новое место работы (службы), но не более трех месяцев после освобождения их от должности, в случаях истечения срока полномочий; изменения условий осуществления полномочий; прекращения полномочий органа местного самоуправления; упразднения должности или изменения структуры органа местного самоуправления; отставки по собственному желанию, если депутат, член выборного органа местного самоуправления осуществляли полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления в соответствующем органе местного самоуправления не менее одного года (часть 1 статьи 7).

Гражданин Российской Федерации, осуществлявший полномочия депутата или члена выборного органа местного самоуправления на постоянной основе, в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на выплачиваемую за счет средств местного бюджета ежемесячную доплату к трудовой пенсии, назначенной в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» либо досрочно оформленной в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации». Ежемесячная доплата к трудовой пенсии устанавливается в следующем размере: при осуществлении лицом, указанным в абзаце первом настоящей части, полномочий депутата в течение одного созыва представительного органа местного самоуправления, но не менее трех лет - 20 процентов, в течение двух и более созывов, но не менее семи лет - 40 процентов ежемесячного денежного вознаграждения по замещаемой должности на момент увольнения с должности; при осуществлении лицом, указанным в абзаце первом настоящей части, полномочий члена выборного органа местного самоуправления не менее трех лет - 20 процентов, не менее семи лет - 40 процентов ежемесячного денежного вознаграждения по замещаемой должности на момент увольнения с должности. Размер ежемесячной доплаты к трудовой пенсии увеличивается на районный коэффициент (часть 2 статьи 7).

Положения, изложенные в части 2 настоящей статьи, не действуют в случаях отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления избирателями; вступления в отношении депутата, члена выборного органа местного самоуправления в законную силу обвинительного приговора суда (часть 3 статьи 7).

Статьей 17 закона Челябинской области от 27 марта 2008 года № 245-30 установлены гарантии трудовых прав выборного лица местного самоуправления.

Выборному должностному лицу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования за счет средств местного бюджета выплачивается назначенная ему заработная плата (с учетом индексации) до

устройства на новое место службы (работы), но не более трех месяцев после освобождения его от должности, в случаях истечения срока полномочий; прекращения полномочий органа местного самоуправления; преобразования муниципального образования; отставки по собственному желанию, если выборное должностное лицо местного самоуправления осуществляло полномочия не менее одного года (часть 1 статьи 17).

Гражданин Российской Федерации, осуществлявший полномочия выборного должностного лица местного самоуправления, в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на выплачиваемую за счет средств местного бюджета ежемесячную доплату к трудовой пенсии, назначенной в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» либо досрочно оформленной в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации». Ежемесячная доплата к трудовой пенсии устанавливается в следующем размере: при исполнении лицом, указанным в абзаце первом настоящей части, полномочий выборного должностного лица местного самоуправления в течение одного полного срока полномочий - 20 процентов, двух и более сроков полномочий - 40 процентов ежемесячного денежного вознаграждения по замещаемой должности на момент увольнения с должности. Размер ежемесячной доплаты к трудовой пенсии увеличивается на районный коэффициент (часть 2 статьи 17).

Положения, изложенные в части 2 настоящей статьи, не действуют в случаях отзыва выборного должностного лица местного самоуправления избирателями; вступления в отношении выборного должностного лица местного самоуправления в законную силу обвинительного приговора суда; отрешения от должности выборного должностного лица местного самоуправления, являющегося главой муниципального образования, в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом; удаления в отставку выборного должностного лица местного самоуправления, являющегося главой муниципального образования, в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (часть 3 статьи 17).

Прокурор Челябинской области обратился в Челябинский областной суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими частей 1-3 статьи 7 и частей 1-3 статьи 17 закона Челябинской области от 27 марта 2008 года № 245-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

Прокурор полагал, что оспариваемые нормы в силу статьи 9, пунктов 1, 2 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ, частей 1, 2 статьи 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приняты вне пределов полномочий субъекта Российской Федерации; в части выплаты заработной платы до устройства на новое место работы не соответствуют части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, статье 172 Трудового кодекса РФ, поскольку выплата установлена не в связи с осуществлением полномочий, а на период после их прекращения; в части выплаты ежемесячной доплаты к трудовой пенсии также не соответствуют части 5.1 статьи 40

Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в связи с тем, что установленная доплата к трудовой пенсии не является гарантией осуществления полномочий, а является дополнительной льготой в области пенсионного обеспечения.

Решением Челябинского областного суда от 15 мая 2013 года заявление прокурора Челябинской области удовлетворено.

В апелляционной жалобе Законодательного Собрания Челябинской области ставится вопрос об отмене решения суда как постановленного с нарушением норм материального права и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

В соответствии с пунктами «ж» и «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ социальная защита, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

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 силу части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ 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.

В соответствии с частями 1 и 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, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Согласно пункту 1 статьи 9, пунктам 1 и 2 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ установление и исполнение расходных обязательств муниципального

образования относятся к бюджетным полномочиям муниципальных образований. 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. В таком случае расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Изложенное свидетельствует о правильности вывода суда о том, что субъект Российской Федерации не вправе устанавливать гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, поскольку установление таких гарантий относится к полномочиям органов местного самоуправления.

Между тем, из оспариваемых норм следует, что ими установлены гарантии трудовых прав депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления, включая их размер и условия предоставления.

Суд правильно указал в решении, что оспариваемые нормы, предусматривающие такие формулировки как «выплачивается заработная плата», «имеет право на выплачиваемую за счет средств местного бюджета ежемесячную доплату к трудовой пенсии», обязывают органы местного самоуправления закрепить в уставах муниципальных образований тот объем гарантий, который установлен законом Челябинской области от 27 марта 2008 года № 245-ЗО, вне зависимости от возможностей местных бюджетов (законом предусматривается предоставление гарантий за счет средств местного бюджета), что не согласуется с приведенными выше нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса РФ.

При таких обстоятельствах суд обоснованно признал оспариваемые нормы частей 1-3 статьи 7 и частей 1-3 статьи 17 закона Челябинской области от 27 марта 2008 года № 245-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления в законную силу решения суда.

Содержащийся в решении вывод суда о превышении субъектом Российской Федерации (Челябинской областью) полномочий в области регулирования вопросов трудового законодательства (по доводам прокурора о противоречии оспариваемых норм Трудовому кодексу РФ, в частности, статье 172) нельзя признать правильным. Вместе с тем, наличие такого вывода и доводы апелляционной жалобы о неправильности этого вывода не являются основанием к отмене решения суда с учетом правильности приведенного выше вывода суда о противоречии оспариваемых норм Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Бюджетному кодексу РФ.

Другие доводы апелляционной жалобы основанием к отмене решения суда явиться не могут, поскольку вывода суда о противоречии оспариваемых

норм Федерального закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Бюджетному кодексу РФ не опровергают.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Челябинского областного суда от 15 мая 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Законодательного Собрания Челябинской области - без удовлетворения

Председательствующий

Судьи