



КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда в составе:

председательствующего: Масленкиной С.Ю.

судей: Кудря Т.Л., Егоровой К.В.

при секретаре Покричук О.Г.

рассмотрела в судебном заседании 13 апреля 2011 года дело по кассационным жалобам и дополнениям к ним Омского городского Совета, Администрации города Омска на решение Куйбышевского районного суда города Омска от 21 февраля 2011 года, которым постановлено:

«Заявление прокурора г. Омска удовлетворить.

Признать положения абзаца 1 части 3 статьи 37 Устава города Омска, утвержденного решением Омского городского Совета от 20.09.1995 N 92 (в редакции от 25.11.2009), в части предоставления права на ежемесячную доплату к трудовой пенсии, назначенной в соответствии с федеральными законами, выплачиваемой за счет средств бюджета города Омска, лицам, замещавшим муниципальные должности, а также иным установленным правовым актом Мэра города Омска категориям лиц, ранее замещавшим выборные должности в органах государственной власти и управления в городе Омске, местных органах власти и управления города Омска, органах городского самоуправления города Омска, противоречащими ст. 1 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. ст. 7, 40 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 17.12.2001 N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 15.12.2001 N 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», ст. 172 Трудового кодекса Российской Федерации и недействующими с момента вступления в законную силу решения суда.»

Заслушав доклад судьи Егоровой К.В., судебная коллегия

УСТАНОВИЛА:

Прокурор г. Омска обратился в суд с заявлением к Омскому городскому Совету о признании положений Устава города Омска недействующими.

В обоснование заявления указал, что абзацем 1 части 3 статьи 37 Устава города Омска предусмотрено, что лица, замещавшие муниципальные должности, имеют право на ежемесячную доплату к трудовой пенсии, назначенной в соответствии с федеральными законами, выплачиваемую за счет средств

бюджета города Омска. Полагал, что указанное положение Устава принято с превышением компетенции и противоречит требованиям федерального законодательства, предусматривающим предоставление дополнительных социальных гарантий депутатам, выборным должностным лицам местного самоуправления только на период осуществления полномочий, а не после их истечения, как это предусмотрено в абз. 1 ч.3 ст. 37 Устава.

Уточнив в суде заявленные требования, просил признать положения абз. 1 ч. 3 ст. 37 Устава города Омска, утвержденного решением Омского городского Совета от 20.09.1995 N 92 (в ред. от 25.11.2009), в части предоставления права на ежемесячную доплату к трудовой пенсии, назначенной в соответствии с федеральными законами, выплачиваемой за счет средств бюджета города Омска, лицам, замещавшим муниципальные должности, а также иным установленным правовым актом Мэра города Омска категориям лиц, ранее замещавшим выборные должности в органах государственной власти и управления в городе Омске, местных органах власти и управления города Омска, органах городского самоуправления города Омска, противоречащими ст. 1 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 7, 40 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 17.12.2001 N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 15.12.2001 N 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», ст. 172 Трудового кодекса Российской Федерации и недействующими с момента вступления в законную силу решения суда.

Представители Администрации г. Омска - Бессчетнова Е.Л., Омского городского Совета - Орловская О.В., требования прокурора не признали, считая, что установление названной социальной гарантии, установленной на местном уровне для указанной выше категории лиц при отсутствии соответствующего законодательного запрета, произведено в пределах установленной действующим законодательством компетенции органов местного самоуправления и за счет средств местного бюджета.

Судом постановлено изложенное выше решение.

В кассационной жалобе представитель Омского городского Совета Кузнецова Е.Ю. просит решение суда отменить, ссылаясь на неверное толкование судом положений Указа Президента РФ от 16.08.2005, закрепляющего правовую возможность органов местного самоуправления устанавливать ежемесячную доплату к пенсии в связи с замещением муниципальных должностей или прохождением муниципальной службы. Приводя положения действующего законодательства, полагает, что установление дополнительных социальных выплат, круга субъектов-получателей находится в компетенции муниципального образования и является его расходным обязательством. Полагает, что положения трудового законодательства к деятельности выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц неприменимы.

В кассационной жалобе и дополнениях к ней представители Администрации города Омска Бессчетнова Е.Л., Батракова И.А. просят

решение суда отменить, ссылаясь на то, что нормы материального закона, которым оспариваемое положение Устава не соответствует, в решении суда фактически не приведены. Полагают, что предоставление дополнительных мер социальной поддержки относится к компетенции местного самоуправления. Указывают, что оспариваемая норма права принята в полном соответствии с положениями Указа Президента РФ от 16.08.1995 № 845 и направлена на распространение на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме прав государственного гражданского служащего, установленных федеральным и региональным законодательством.

Лица, участвующие в деле, 14.03.2011, 07.04.2011 надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения дела в кассационном порядке (л.д.94,97,98) и приняли участие в судебном заседании.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, выслушав объяснения представителей Омского городского Совета, Администрации города Омска Сосновской Е.Ю. Бесчетновой Е.Л., поддержавших доводы кассационных жалоб, прокурора Васильевой С.А., возражавшей против доводов кассационных жалоб, заслушав прокурора Жигалову Т.М., полагающую решение законным и обоснованным, судебная коллегия приходит к следующему.

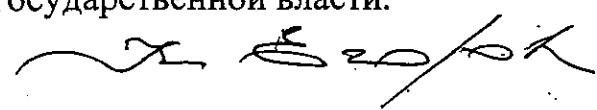
В соответствии со статьей 362 Гражданского процессуального кодекса РФ основаниями для отмены или изменения решения суда в кассационном порядке являются: неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела; ~~недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств,~~ имеющих значение для дела; несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела; нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Таких нарушений судом первой инстанции при рассмотрении данного дела не допущено.

В соответствии со статьей 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (часть 1), поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (часть 3). Социальное обеспечение как элемент системы социальной защиты относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "ж" части 1 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктами «н» и «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ социальная защита, включая социальное обеспечение, а также установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На основании ст.73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти:



По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Основу правового регулирования, в том числе установление правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, определение государственных гарантий его осуществления составляет Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131).

Одной из правовых форм реализации местного самоуправления в Российской Федерации являются муниципальные правовые акты.

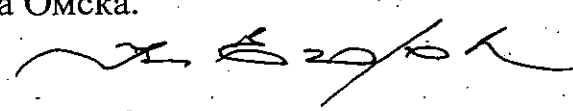
Компетенционные основы органов местного самоуправления в сфере правотворчества определены в ст. 7 Закона № 131, предусматривающей, что муниципальные правовые акты могут быть приняты по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации о передаче государственных полномочий.

Российская правовая система в качестве основополагающих принципов провозглашает принцип верховенства закона и иерархичности правовой системы. Часть 4 статьи 7 Закона № 131 определяет место муниципальных правовых актов в системе правовых актов Российской Федерации: ~~муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону № 131, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.~~

Вследствие того, что органы местного самоуправления являются соответствующим звеном публичной власти, муниципальные правовые не должны противоречить нормативным правовым актам Российской Федерации и субъектов РФ. Муниципальные правовые акты носят подзаконный характер.

Таким образом, правотворчество органов местного самоуправления допустимо исключительно в правовых рамках, установленных федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ.

Как установлено судом, в качестве нормативного положения, не соответствующего требованиям федерального законодательства, прокурором заявлено положение абз. 1 ч. 3 ст. 37 Устава города Омска, утвержденного решением Омского городского Совета от 20.09.1995 N 92 (далее - Устав), в части предоставления права на ежемесячную доплату к трудовой пенсии, назначенной в соответствии с федеральными законами, выплачиваемой за счет средств бюджета города Омска, лицам, замещавшим муниципальные должности, а также иным установленным правовым актом Мэра города Омска категориям лиц, ранее замещавшим выборные должности в органах государственной власти и управления в городе Омске, местных органах власти и управления города Омска, органах городского самоуправления города Омска.



По мнению прокурора, данное нормативное положение противоречит ст. 1 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст.ст. 7,40 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 17.12.2001 N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ст. 2 Федерального закона от 15.12.2001 N 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», ст. 172 Трудового кодекса Российской Федерации, поэтому подлежат признанию недействующими с момента вступления в законную силу решения суда.

Принимая решение, суд первой инстанции правильно исходил из того, что Закон № 131 позволяет выделить 3 группы вопросов, находящихся в ведении муниципальных образований: вопросы местного значения (ст.ст. 14, 15, 16); отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов РФ (ст. 19); вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (ст. ст.14.1, 15.1, 16.1).

Как указано выше, с учетом правовых рамок, установленных федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления обладают правом правотворчества.

Статья 40 Закона № 131, закрепляя основы правового статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, содержит указание на допустимость регулирования порядка осуществления деятельности указанными субъектами уставом муниципального образования.

В частности, ч.5.1 указанной нормы Закона устанавливает, 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.*

Толкуя приведенное положение Закона, судебная коллегия отмечает, что, закрепляя право нормативного регулирования муниципальных образований в приведенной области правоотношений, Закон № 131 одновременно устанавливает условия допустимости и правовой возможности такого регулирования, а именно – при наличии федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, устанавливающих возможные нормотворческие полномочия муниципальных образований в данной области.

В настоящее время на уровне Российской Федерации, в Омской области соответствующее установленному оспариваемым абзацем Устава города Омска законодательное регулирование отсутствует.

Об отличном правовом регулировании правового статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления свидетельствует положение ч.2 ст.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», предусматривающее, что данным Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного

самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами (далее - избирательные комиссии муниципальных образований), с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

При этом, данный Закон допускает безусловное законодательное право органа местного самоуправления предусмотреть в Уставе муниципального образования дополнительные гарантии ~~муниципальным служащим~~ (ч.3 ст.23 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Мотивируя решение, суд правильно сослался на положение п.4 ст.4 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», допускающее самостоятельное регулирование органом местного самоуправления порядка пенсионного обеспечения ~~муниципальных служащих~~.

В данной связи, суд первой инстанции правильно указал, что право муниципальных образований в части установления дополнительных социальных гарантий законом не ограничено только в отношении муниципальных служащих.

В обоснование своей процессуальной позиции и законности оспариваемого нормативного положения представители Администрации города Омска Омского городского Совета как в суде первой, так и суде кассационной инстанции ссылались на положения Указа Президента Российской Федерации от 06.08.1995 № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы», в том числе в части рекомендации органам местного самоуправления установить соответствующие социальные гарантии (ежемесячная доплата к пенсии) за счет собственных средств (п.10 Указа).

Учитывая рекомендательный характер данного правового акта, реализация данного положения не предполагает свободное законодательное усмотрение органа местного самоуправления в области предоставления дополнительных мер по социальному обеспечению депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления, так как прямым основанием для установления спорной надбавки не является.

Таким образом, не оспаривая право на правовое регулирование в области предоставления дополнительных гарантий депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления, судебная коллегия отмечает, что реализация данного права возможна исключительно в рамках и при наличии условий, установленных федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ.

При таких обстоятельствах, закрепленная в Указе № 854 рекомендация в отрыве от федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации толковаться не может.

В данной связи доводы кассаторов об ином правовом значении Указа № 854 состоятельными судебной коллегией не признаются и основанием для кассационного вмешательства не являются.

В обоснование правомерности оспариваемого положения Устава представитель Администрации города Омска ссылаясь, в том числе на положение ч.5 ст.20 Закона № 131, предусматривающее, что органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Между тем, анализируя приведенное положение закона и принимая во внимание текстуальное расположение данной нормы (ст.20 «Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий»), судебная коллегия отмечает, что применительно к правовой возможности установления дополнительных мер социальной поддержки депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления данная норма Закона № 131 должна применяться в системном единстве как с иными положениями Закона № 131 (ст.40), так и с учетом предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления и субъекта РФ, закрепленных в законодательстве.

На основании приведенного, иное правовое толкование кассаторами данной нормы закона является субъективным и в качестве имеющего правовое значение судебной коллегией не принимается во внимание.

Основываясь на приведенном выше правовом анализе конституционных норм, судебная коллегия отмечает, что по вопросам социальной защиты, включая социальное обеспечение, а также установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Правовой формой реализации государственной власти в приведенной области являются правовые акты субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 26.3.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах.

Во исполнение приведенной нормы закона Законодательным Собранием Омской области принят Закон Омской области от 28.10.2010 № 1301-ОЗ «О доплате к трудовой пенсии лицам, замещавшим отдельные муниципальные должности в Омской области».

Данным законом установлены дополнительные меры социальной поддержки в виде доплаты к трудовой пенсии по старости (инвалидности) гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Омской области и замещавшим отдельные муниципальные должности в Омской области, в частности, лицам, замещавшим выборные должности Мэра города Омска, глав муниципальных районов Омской области два срока и более, полномочия которых по соответствующей должности прекратились не ранее 19 декабря 2004 года (ст.ст.1,2).

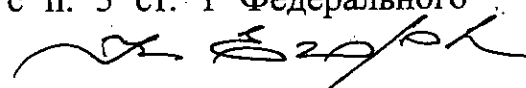
Согласно ч.2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

При таком положении и поскольку иного нормативного регулирования на уровне Российской Федерации, Омской области в отношении возможных мер дополнительной социальной поддержки депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления не имеется, органы местного самоуправления муниципального образования город Омск правом на законодательное регулирование в приведенной области не наделены, суд пришел к правомерному выводу, что положение абз. 1 ч. 3 ст. 37 Устава в части предоставления права на ежемесячную доплату к трудовой пенсии, назначенной в соответствии с федеральными законами, выплачиваемой за счет средств бюджета города Омска, лицам, замещавшим муниципальные должности, а также иным установленным правовым актом Мэра города Омска категориям лиц, ранее замещавшим выборные должности в органах государственной власти и управления в городе Омске, местных органах власти и управления города Омска, органах городского самоуправления города Омска, требованиям действующего законодательства не соответствует.

С учетом приведенного доводы кассаторов, что установление дополнительных социальных выплат, круга субъектов - получателей находится в компетенции муниципального образования город Омск на положениях действующего законодательства не основаны и во внимание судебной коллегией не принимаются.

Ссылка суда и на положение ст.172 Трудового кодекса РФ, которым предусмотрено, что гарантии работникам, освобожденным 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, в рассматриваемой правовой ситуации является правомерной. Суждение кассаторов о неправомерности применения по настоящему делу данной нормы закона является ошибочным.

Не может послужить поводом для отмены решения и ссылка кассаторов на письмо Государственно-правового управления Президента Российской Федерации за № 02-06/94 от 14.01.2011, из содержания которого следует, что органы местного самоуправления в соответствии с п. 5 ст. 1 Федерального



закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» вправе осуществлять правовое регулирование в сфере пенсионного обеспечения, в том числе указанной категории лиц, не отрицая данного права, коллегия судей отмечает, что такое правовое регулирование, связанное с пенсионным обеспечением граждан за счет средств бюджетов субъектов РФ, средств местных бюджетов, должно регламентироваться нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ и принятыми на их основе правовыми актами органов местного самоуправления. Дополнительные пенсии либо доплаты к пенсиям, устанавливаемые субъектами Российской Федерации, по своей правовой природе являются дополнительным - помимо назначаемых на основании норм соответствующих федеральных законов пенсий - пенсионным обеспечением. Субъект Российской Федерации, устанавливая основания такого обеспечения, вправе определить круг лиц, на которых оно распространяется, а также критерии такого обеспечения.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к спорным правоотношениям, решение суда является законным и обоснованным.

При рассмотрении данного дела судом первой инстанции нарушений норм материального и процессуального права, которые согласно ст.ст. 362-364 ГПК РФ могут повлечь отмену или изменение судебного акта, не допущено и таковые не приведены в кассационной жалобе.

Руководствуясь ст.ст. 361, 366 Гражданского процессуального кодекса РФ, судебная коллегия

О П Р Е Д Е Л И Л А:

Решение Куйбышевского районного суда города Омска от 21 февраля 2011 года оставить без изменения, кассационные жалобы и дополнения к ним Омского городского Совета, Администрации города Омска - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

КОПИЯ ВЕРНА	
Судья	
Секретарь	

