



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 38-АПГ17-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

24 мая 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Калининой Л.А.,

судей Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Бондаренко С.А. о признании недействующим пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО (в редакции от 28 апреля 2016 года) «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области»

по апелляционной жалобе Бондаренко С.А. на решение Тульского областного суда от 23 января 2017 года, которым в удовлетворении административного искового заявления Бондаренко С.А. отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения Бондаренко С.А. и его представителя Грачева С.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения на апелляционную жалобу представителя Тульской областной Думы Петровичевой Л.М., представителя губернатора Тульской области Морозовой Е.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

7 июля 2005 года постановлением Тульской областной Думы № 18/633 принят, а 25 июля 2005 года губернатором Тульской области подписан Закон

Тулской области № 609-ЗТО «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области» (далее – Закон Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО).

Закон Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО опубликован в газете «Тулские известия» от 28 июля 2005 года № 181.

Законом Тульской области от 28 апреля 2016 года № 27-ЗТО «О внесении изменений в статью 2 Закона Тульской области «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области» (далее – Закон Тульской области от 28 апреля 2016 года № 27-ЗТО) статья 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО дополнена пунктом 1-1, согласно которому право на доплату к пенсии в соответствии с уставом муниципального образования имеют лица, освобождённые от должности в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), осуществлявшие не менее одного года полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигшие пенсионного возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчины соответственно) или потерявшие трудоспособность, за исключением лиц, освобождённых от замещаемой муниципальной должности по основаниям, предусмотренным абзацем седьмым части 16 статьи 35, пунктами 2¹, 3, 6–9 части 6, частью 6¹ статьи 36, частью 7¹, пунктами 5–8 части 10, частью 10¹ статьи 40, частями 1 и 2 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Закон Тульской области от 28 апреля 2016 года № 27-ЗТО опубликован в Сборнике правовых актов Тульской области и иной официальной информации (<http://npatula.ru>) 29 апреля 2016 года.

Бондаренко С.А. обратился в суд с административным иском заявлением о признании не действующим со дня принятия пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО (в редакции Закона Тульской области от 28 апреля 2016 года № 27-ЗТО) в части, предусматривающей возникновение права на ежемесячную доплату к пенсии только для лиц, которые на период освобождения от должности достигли возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчины соответственно) и исполняли полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе.

По мнению административного истца, оспариваемая часть приведённой нормы Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО противоречит требованиям части 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный

закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), статьи 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ), пунктам 1 и 2 статьи 4, пунктам 5 и 6 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» (далее – Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ), пунктам 1 и 2 статьи 1 протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вводит дискриминацию для граждан по должностному положению и по возрасту избрания в представительный орган местного самоуправления, нарушает их право на получение доплаты к пенсии, поскольку отменяет такое право, приобретённое в соответствии с ранее действовавшим законодательством.

Решением Тульского областного суда от 23 января 2017 года в удовлетворении административного искового заявления Бондаренко С.А. отказано.

В апелляционной жалобе Бондаренко С.А. ставит вопрос об отмене решения суда первой инстанции, как вынесенного с нарушением процедуры принятия судебного решения, с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для дела, а также в связи с несоответствием выводов суда установленным по делу обстоятельствам, как противоречащего законодательству Российской Федерации и сложившейся судебной практике, просит решение суда первой инстанции отменить и вынести по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе представителями Тульской областной Думы, губернатора Тульской области, прокуратуры Тульской области представлены возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующим выводам.

В соответствии с пунктами «ж» и «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации 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.

Согласно частям 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ) закреплено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трёх месяцев.

Как установлено абзацем первым части 5¹ 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.

Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2¹ и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ) часть 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ была дополнена абзацем вторым, в силу положений которого в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Такие гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществлявших полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность, и не применяются в случае прекращения полномочий указанных лиц по основаниям, предусмотренным абзацем седьмым части 16 статьи 35, пунктами 2¹, 3, 6–9 части 6, частью 6¹ статьи 36, частью 7¹, пунктами 5–8 части 10, частью 10¹ статьи 40, частями 1 и 2 статьи 73 настоящего Федерального закона.

Положений, которыми были бы установлены гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, касающиеся порядка и условий их пенсионного обеспечения (ежемесячной доплаты к пенсии), Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а равно и иные федеральные законы не содержат.

Из изложенного следует, что реализуя полномочия по установлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, включая установление гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в виде ежемесячной доплаты к пенсии, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное нормативное правовое регулирование, которое, вместе с тем, в случае принятия на федеральном уровне нормы, регулирующей соответствующие правоотношения, подлежит приведению в соответствие с федеральным законодательством.

На территории Тульской области принят и действует Закон Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО, регулирующий правоотношения, связанные с установлением ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Тульской области и муниципальные должности в Тульской области, за счёт средств бюджета области и местных бюджетов соответственно.

В развитие положений абзаца первой части 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и установления в отсутствие в федеральном законодательстве соответствующего нормативного правового регулирования указанных выше гарантий для депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления статья 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО, в котором ранее подобных норм также не имелось, Законом Тульской области от 28 апреля 2016 года № 27-ЗТО была дополнена пунктом 1-1.

Указанный пункт Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО в части, предусматривающей возникновение права на ежемесячную доплату к пенсии только для лиц, которые на период освобождения от должности достигли возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчины соответственно) и исполняли полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе, оспаривается административным истцом, которому со ссылкой на данную норму было отказано в установлении ежемесячной доплаты к пенсии.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции верно исходил из того, что оспариваемый нормативный правовой акт принят Тульской областной Думой в пределах полномочий субъекта Российской Федерации и в соответствии с его компетенцией как высшего и единственного органа законодательной власти Тульской области, с соблюдением требований законодательства к его форме и виду, процедуре его принятия и правилам введения его в действие, что по своему содержанию он соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца.

С такими выводами суда первой инстанции Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласна, поскольку они соответствуют обстоятельствам дела и основаны на законе.

Вместе с тем приходя к выводу об отсутствии оснований для признания оспариваемого положения Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО недействующим, суд ошибочно исходил из того, что в данном случае субъект Российской Федерации, дополнив статью 2 этого закона пунктом 1-1, привёл его в соответствие с нормами Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ.

Однако такой вывод, с которым Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласиться не может, к принятию незаконного и необоснованного решения не привёл.

В силу абзаца первого части 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ гарантии, к которым относится пенсионное обеспечение депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, устанавливаются в связи с осуществлением указанными лицами их полномочий.

Предметом же правового регулирования абзаца второго части 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, введённого Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ, являются те дополнительные социальные и иные гарантии, которые связаны с фактом прекращения полномочий (в том числе досрочно) указанных лиц.

Поскольку порядок и условия пенсионного обеспечения данной категории граждан в виде ежемесячной доплаты к пенсии как одного из видов гарантий осуществления ими полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления федеральным законодателем не определены, данный вопрос (вплоть до его разрешения на федеральном уровне) может быть урегулирован законами субъектов Российской Федерации.

Именно в развитие положений абзаца первого части 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (гарантии в связи с осуществлением полномочий), а не в целях приведения в соответствие с абзацем вторым указанного пункта (гарантии в связи с прекращением полномочий), на что необоснованно указал суд первой инстанции, статья 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО и была дополнена пунктом 1-1.

Реализуя право субъекта Российской Федерации по определению порядка и условий пенсионного обеспечения указанных лиц в виде ежемесячной доплаты к пенсии, региональный законодатель установил критерии, которым они должны соответствовать для получения такого права. К числу критериев он отнёс, в частности, достижение пенсионного возраста 55 и 60 лет (женщины и мужчины соответственно) в период исполнения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления,

выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что, определив в оспариваемой норме такой порядок и условия пенсионного обеспечения указанных лиц, субъект Российской Федерации не вышел за пределы своей компетенции и нарушения положений нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, не допустил.

Так, из системного толкования положений статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», пункта 3¹ статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», статьи 32 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации», Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» во взаимосвязи с нормами абзаца первой части 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО следует, что ежемесячная доплата к пенсии депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, работающих на постоянной основе, предоставляемая за счёт средств местного бюджета, является дополнительной, помимо назначаемой на общих или льготных основаниях пенсии, гарантией осуществления их полномочий.

Следовательно, обладая в системе действующего правового регулирования всей широтой полномочий, законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления такой дополнительной гарантии, в том числе вводить и изменять критерии, при наличии которых у данной категории граждан возникает право на её получение наряду с назначенной им в установленном порядке по любому из оснований пенсией.

Учитывая изложенное, введение подобного порядка, условий и критериев, а также их последующая корректировка, что в указанном случае является усмотрением субъекта Российской Федерации, само по себе федеральному законодательству не противоречит и прав данной категории граждан на социальное обеспечение, в том числе их конституционное право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушает.

Не нарушает такое нормативное правовое регулирование и прав, свобод и законных интересов административного истца, в том числе его право на предоставление ежемесячной доплаты к пенсии, которая до введения в действие пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО ему не назначалась и не выплачивалась.

То обстоятельство, что приведённые в оспариваемой норме критерии частично воспроизводят положения абзаца второй части 5¹ статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, само по себе основанием для удовлетворения административного искового заявления являться не может, поскольку каким-либо нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, это не противоречит и не свидетельствует о том, что ежемесячная доплата к пенсии в данном случае относится к дополнительным гарантиям в связи с прекращением, а не в связи с исполнением полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе.

При таких обстоятельствах реализация субъектом Российской Федерации предоставленных ему полномочий и установление не противоречащего нормам федерального законодательства нормативного правового регулирования спорных правоотношений вопреки доводам административного истца правовую неопределённость не порождает и не может рассматриваться как нарушение права на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, как конфликт интересов, как дискриминация граждан по должностному положению и по возрасту избрания в представительный орган местного самоуправления.

В этой связи отсутствуют основания полагать, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит запрещающей дискриминацию со стороны публичных властей статье 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пунктам 1 и 2 статьи 1 протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

С учётом приведённых мотивов, по которым Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о признании пункта 1-1 статьи 2 Закона Тульской области от 25 июля 2005 года № 609-ЗТО соответствующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, подлежат отклонению как необоснованные, не имеющие правового значения и не способные повлечь отмену вынесенного по делу решения другие доводы апелляционной жалобы, в том числе те, которые аналогичны позиции административного истца в судебном заседании при рассмотрении дела по существу. Перечисленные в апелляционной жалобе доводы выводов Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не опровергают и на наличие правовых оснований для признания оспариваемой нормы недействующей не указывают.

Судом, рассмотревшим дело по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в решении сделана необоснованная ссылка на нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, вместе с тем данное обстоятельство на законность решения также повлиять не может.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Тульского областного суда от 23 января 2017 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Бондаренко С. [REDACTED] А. [REDACTED] – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи