



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 2-КГ17-21

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«21» марта 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Зарубиной Т.В. на решение Тотемского районного суда Вологодской области от 9 декабря 2016 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 3 февраля 2017 года по административному делу по её административному иску об оспаривании распоряжения администрации муниципального образования «Погореловское» Тотемского муниципального района Вологодской области об отмене распоряжения об установлении доплаты к пенсии.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

распоряжением администрации муниципального образования «Погореловское» Тотемского муниципального района Вологодской области от 23 ноября 2010 года № 155 Зарубиной Т.В., в течение одного срока полномочий замещавшей должность главы муниципального образования «Погореловское», с 24 ноября 2010 года установлена доплата к пенсии в размере 55 процентов от размера заработной платы (оплаты труда) на момент прекращения полномочий главы муниципального образования.

19 сентября 2016 года администрацией муниципального образования «Погореловское» издано распоряжение № 54, которым указанное выше распоряжение отменено, при этом оговорено, что данное распоряжение распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2016 года. Не согласившись с таким распоряжением, Зарубина Т.В. обратилась в Тотемский районный суд Вологодской области с административным исковым заявлением о признании данного распоряжения незаконным, ссылаясь на его противоречие федеральному законодательству и законодательству Вологодской области, имеющим большую юридическую силу.

Решением Тотемского районного суда Вологодской области от 9 декабря 2016 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 3 февраля 2017 года, в удовлетворении административного иска отказано.

В кассационной жалобе Зарубина Т.В. просит судебные акты отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2018 года кассационная жалоба с административным делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке, в силу статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие существенные нарушения допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Как видно из материалов административного дела, Зарубина Т.В., 23 ноября 1955 года рождения, замещала должность главы муниципального образования «Погореловское» в течение одного срока полномочий; 26 октября 2009 года Зарубина Т.В. прекратила исполнение полномочий главы муниципального образования, при этом с 27 декабря 2000 года Зарубиной Т.В. была назначена пенсия за выслугу лет.

Отказывая в удовлетворении административного иска Зарубиной Т.В., суды первой и апелляционной инстанций руководствовались положениями части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» в редакции Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ, вступившего в силу с 30 декабря 2015 года, и исходили из того, что оспариваемое распоряжение соответствует действующему на день его издания федеральному законодательству, поскольку административный истец не соответствует критериям, установленным абзацем вторым части 5.1 статьи 40 указанного федерального закона, так как Зарубина Т.В. достигла пенсионного возраста не в период осуществления полномочий главы муниципального образования «Погореловское».

Кроме этого, суды отметили, что Зарубина Т.В. замещала должность главы муниципального образования в течение одного срока полномочий, а не двух сроков полномочий, как того требует Закон Вологодской области от 26 декабря 2007 года № 1728-ОЗ «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области». Назначение Зарубиной Т.В. пенсии за выслугу лет до достижения ею пенсионного возраста, по мнению судов, не имеет значения, поскольку в абзаце втором части 5.1 статьи 40 названного федерального закона установление дополнительных гарантий связано только с достижением пенсионного возраста или потерей трудоспособности.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с такими выводами не согласилась.

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), относит определение условий и порядка реализации права на социальное обеспечение, в том числе установление видов пенсий и оснований приобретения права на них отдельными категориями граждан, к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

Согласно абзацу первому части 5.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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, вступившим в силу с 30 декабря 2015 года, часть 5.1 названного выше федерального закона дополнена абзацем вторым, согласно которому 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 2.1, 3, 6-9 части 6, частью 6.1 статьи 36, частью 7.1, пунктами 5-8 части 10, частью 10.1 статьи 40, частями 1 и 2 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Закон Вологодской области «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» устанавливал отдельные гарантии осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области, а со дня вступления в силу Закона Вологодской области от 28 апреля 2016 года № 3941-ОЗ этот же закон определяет условия предоставления отдельных гарантий осуществления полномочий глав муниципальных образований области.

Пунктом 1 статьи 2 Закона Вологодской области «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» (в редакции Закона Вологодской области от 28 мая 2009 года № 2019-ОЗ) предусматривалось, что право на установление доплаты к пенсии имеют лица, замещавшие должности глав муниципальных образований области в течение определённого уставом муниципального образования срока полномочий – со дня вступления в должность главы муниципального образования до дня вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования.

Согласно части 1 статьи 3 Закона Вологодской области «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» доплата к пенсии устанавливается со дня обращения при условии прекращения полномочий главы муниципального образования и только после назначения пенсии по старости, либо по инвалидности (при наличии I или II группы инвалидности), либо за выслугу лет.

Законом Вологодской области от 13 декабря 2012 года № 2930-ОЗ статья 2 Закона Вологодской области «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» изложена в новой редакции, согласно пункту 1 части 1 которой право на установление доплаты к пенсии имеют лица, замещавшие должности глав муниципальных образований области в течение двух и более сроков полномочий.

Закон Вологодской области от 13 декабря 2012 года № 2930-ОЗ вступил в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования в издании «Красный Север» от 18 декабря 2012 года № 238.

В соответствии с абзацем вторым статьи 2 Закона Вологодской области от 13 декабря 2012 года № 2930-ОЗ положения статьи 2 и части 1 статьи 4 Закона Вологодской области «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области»

(в редакции настоящего закона) не распространяются на глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу настоящего закона.

Законом Вологодской области от 6 октября 2013 года № 3157-ОЗ абзац второй статьи 2 Закона Вологодской области от 13 декабря 2012 года № 2930-ОЗ изложен в новой редакции, согласно которой положения статьи 2 и части 1 статьи 4 Закона Вологодской области «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» (в редакции настоящего закона) не распространяются на глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу настоящего закона, в том числе осуществляющих свои полномочия на момент вступления его в силу и избранных вновь на новый срок полномочий после вступления его в силу. Указанные главы муниципальных образований сохраняют право на установление доплаты к пенсии на условиях и в размере, предусмотренных статьёй 2 и частью 1 статьи 4 Закона Вологодской области «О некоторых гарантиях осуществления полномочий глав муниципальных образований Вологодской области» (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего закона).

Закон Вологодской области от 6 октября 2013 года № 3157-ОЗ вступил в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования в издании «Красный Север» от 15 октября 2013 года № 191 и распространяется на правоотношения, возникшие с 29 декабря 2012 года.

Из приведённых выше норм следует, что Зарубиной Т.В. доплата к пенсии была установлена в соответствии с положениями федерального законодательства и законодательства Вологодской области, не предусматривающими на день её назначения таких условий для установления доплаты к пенсии, как достижение пенсионного возраста в период осуществления своих полномочий и замещение должности главы муниципального образования в течение двух и более сроков полномочий.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации придание обратной силы закону, ухудшающему правовое положение граждан, означающему, по существу, отмену для этих лиц права, приобретённого в соответствии с ранее действующим законодательством и реализуемого в конкретных правоотношениях, несовместимо с положениями части 1 статьи 1, статей 2, 17, 18, 19 и 54, частей 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации (решение от 1 октября 1993 года № 81-р, постановления от 24 октября 1996 года № 17-П, от 20 июля 2011 года № 20-П и от 22 апреля 2014 года № 12-П).

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что недопустимость придания обратной силы нормативному регулированию посредством толкования, ухудшающего положение лица в его отношениях с государством, обусловлена также требованием формальной определённости правовой нормы, которое предполагает, что участники соответствующих правоотношений должны иметь возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в

неизменности своего официального статуса, а также приобретённых прав и обязанностей.

Исходя из изложенного, учитывая общее правило распространения действия закона на правоотношения, возникшие после вступления его в силу, положения абзаца второй части 5.1 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившие в силу с 30 декабря 2015 года, подлежат применению к правоотношениям об установлении доплаты к пенсии, возникшим после этой даты.

Таким образом, оспариваемое распоряжение администрации муниципального образования «Погореловское» является незаконным, выводы судов первой и апелляционной инстанций об обратном являются неправильными, основанными на неверном истолковании норм материального права.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 5 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Тотемского районного суда Вологодской области от 9 декабря 2016 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 3 февраля 2017 года отменить.

Принять по административному делу новое решение, которым административный иск Зарубиной Т.В. удовлетворить.

Распоряжение администрации муниципального образования «Погореловское» Тотемского муниципального района Вологодской области от 19 сентября 2016 года № 54 «Об отмене распоряжения администрации муниципального образования «Погореловское» от 23 ноября 2010 года № 155 «О назначении доплаты к пенсии» признать незаконным и отменить.

Председательствующий

Судьи