



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 2-КГ17-19

## 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 Соболевой Н.В. на решение Тотемского районного суда Вологодской области от 27 января 2017 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 17 марта 2017 года по административному делу по её административному иску об оспаривании распоряжений администрации сельского поселения Калининское Тотемского муниципального района Вологодской области по вопросам о ежемесячной доплате к государственной 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 «Вожбальское» Тотемского муниципального района Вологодской области от 5 мая 2014 года № 9 Соболевой Н.В., в течение двух сроков полномочий замещавшей должность главы муниципального образования «Вожбальское», с 4 мая 2014 года установлена ежемесячная доплата к государственной пенсии в размере 55 процентов от размера заработной платы.

Законом Вологодской области от 1 июня 2015 года № 3670-ОЗ муниципальное образование «Вожбальское» и муниципальное образование «Калининское», входящие в состав Тотемского муниципального района Вологодской области, преобразованы путём объединения в сельское поселение Калининское Тотемского муниципального района Вологодской области. Устав сельского поселения Калининское принят решением Совета данного сельского поселения от 2 ноября 2015 года № 14 и зарегистрирован Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Вологодской области 24 ноября 2015 года.

22 сентября 2016 года администрацией сельского поселения Калининское изданы распоряжения № 66 и № 67, первым из которых указанное выше распоряжение администрации муниципального образования «Вожбальское» дополнено абзацем об установлении Соболевой Н.В. с 24 ноября 2015 года доплаты к пенсии в размере 30 процентов от размера заработной платы на момент прекращения полномочий главы муниципального образования «Вожбальское» за счёт средств бюджета сельского поселения Калининское, а вторым распоряжением указанное выше распоряжение администрации муниципального образования «Вожбальское» признано утратившим силу.

Не согласившись с такими распоряжениями администрации сельского поселения Калининское, Соболева Н.В. обратилась в Тотемский районный суд Вологодской области с административным иском о признании данных распоряжений незаконными, ссылаясь на их противоречие федеральному законодательству и законодательству Вологодской области, имеющим большую юридическую силу.

Решением Тотемского районного суда Вологодской области от 27 января 2017 года распоряжение администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 66 «О внесении изменений в распоряжение» признано противоречащим законодательству, и на администрацию сельского поселения Калининское возложена обязанность устранить нарушение права Соболевой Н.В., выразившееся в снижении размера доплаты к пенсии до 30 процентов с 24 ноября 2015 года; в удовлетворении административного иска в остальной части отказано.

Не согласившись с решением суда в части отказа в удовлетворении одного из заявленных административных исковых требований, Соболева Н.В. просила Вологодский областной суд решение суда в данной части отменить и принять по административному делу в этой части новое решение о признании незаконным и распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения».

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 17 марта 2017 года решение суда отменено в части признания противоречащим законодательству распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 66 «О внесении изменений в

распоряжение» и возложения на администрацию сельского поселения Калининское обязанности устранить нарушение права Соболевой Н.В., в указанной части принято новое решение об отказе в удовлетворении административного искового требования; в остальной части решение суда оставлено без изменения.

В кассационной жалобе Соболева Н.В. просит отменить апелляционное определение полностью, а решение суда в части отказа в признании незаконным распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения» и принять по административному делу новое решение о признании данного распоряжения незаконным.

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 апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда, суд апелляционной инстанции, руководствуясь частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, проверил решение Тотемского районного суда Вологодской области в полном объёме.

В соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Вместе с тем судебная коллегия по административным делам Вологодского областного суда не учла разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, приведённые в абзаце втором пункта 79 постановления от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», согласно которым, исходя из части 1 статьи 295, части 1 статьи 313 и положений статей 309, 316 Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации, суд апелляционной инстанции осуществляет проверку судебных актов по апелляционным (частным) жалобам и представлениям, а не полное повторное рассмотрение административного дела по правилам суда первой инстанции.

Из материалов административного дела видно, что решение Тотемского районного суда Вологодской области обжаловалось только Соболевой Н.В. и исключительно в части отказа в удовлетворении её административного искового требования, касающегося распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения». То есть данное решение суда в части удовлетворённого административного искового требования Соболевой Н.В., касающегося распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 66 «О внесении изменений в распоряжение», никем не обжаловалось.

Между тем судебная коллегия по административным делам Вологодского областного суда в отсутствие чьей-либо апелляционной жалобы на решение Тотемского районного суда Вологодской области в части, в которой административный иск Соболевой Н.В. был удовлетворён, не приводя мотивов своего решения, проверила данное решение суда в полном объёме и отменила его в части, которая никем не обжаловалась.

На основании изложенного в связи с нарушением судом апелляционной инстанции норм процессуального права апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда в указанной части подлежит отмене, а решение Тотемского районного суда Вологодской области в части удовлетворения административного искового требования Соболевой Н.В. следует оставить в силе.

Что касается административного искового требования Соболевой Н.В. о признании незаконным распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения», в удовлетворении которого было отказано, то Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отмечает следующее.

Как видно из материалов административного дела, Соболева Н.В., 3 мая 1959 года рождения, замещала должность главы муниципального образования «Вожбальское» в течение двух сроков полномочий; 17 сентября 2013 года Соболева Н.В. прекратила исполнение полномочий главы муниципального образования, а 3 мая 2014 года Соболевой Н.В. назначена трудовая пенсия по старости.

Распоряжением администрации муниципального образования «Вожбальское» от 5 мая 2014 года № 9 Соболевой Н.В. с 4 мая 2014 года установлена ежемесячная доплата к государственной пенсии в размере 55 процентов от размера заработной платы.

Распоряжением администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 указанное выше распоряжение администрации

муниципального образования «Вожбальское» признано утратившим силу, при этом оговорено, что данное распоряжение распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2016 года.

Отказывая в удовлетворении административного искового требования Соболевой Н.В. о признании незаконным распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения», 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 указанное 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 Соболева Н.В. достигла пенсионного возраста не в период осуществления полномочий главы муниципального образования «Вожбальское».

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 которой 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 от 26 декабря 2007 года № 1728-ОЗ «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 Соболевой Н.В. доплата к пенсии была установлена после достижения ею пенсионного возраста, назначения ей пенсии по старости в соответствии с положениями федерального законодательства и законодательства Вологодской области, не предусматривающими такого условия для установления доплаты к пенсии, как достижение пенсионного возраста в период осуществления своих 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.

Кроме того, обращает на себя внимание то обстоятельство, что распоряжение администрации муниципального образования «Вожбальское» об установлении Соболевой Н.В. доплаты к пенсии действовало в редакции оспариваемого распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 66, которым в указанное распоряжение администрации муниципального образования «Вожбальское» внесены изменения. Оспариваемым распоряжением администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 указанное распоряжение администрации муниципального образования «Вожбальское» признано утратившим силу. Таким образом, оспариваемым распоряжением администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 право Соболевой Н.В. на доплату к пенсии фактически было отменено, в том числе в размере 30 процентов, установленном указанным распоряжением администрации муниципального образования «Вожбальское» в редакции оспариваемого распоряжения администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 66.

При таких обстоятельствах распоряжение администрации сельского поселения Калининское от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения» 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:**

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 17 марта 2017 года отменить.

Решение Тотемского районного суда Вологодской области от 27 января 2017 года отменить в части отказа в удовлетворении административного искового требования о признании незаконным распоряжения администрации сельского поселения Калининское Тотемского муниципального района Вологодской области от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения».

В указанной части принять по административному делу новое решение, которым распоряжение администрации сельского поселения Калининское Тотемского муниципального района Вологодской области от 22 сентября 2016 года № 67 «О признании утратившим силу распоряжения» признать незаконным и отменить.

В остальной части указанное решение суда оставить в силе.

Председательствующий

Судья

