

Дело № За-29/2022
УИД 570S0000-01-2022-000043-24

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

17 октября 2022 года
город Орел

Орловский областной суд в составе:
председательствующего судьи Чуряева А.В.
при секретаре Трухановой А.И.
с участием представителя прокурора области
Дорогавцевой И.В., председателя Залегощенского Совета
народных депутатов Залегощенского района Орловской области
Редникина Н.А.,
рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении суда
административное дело по административному исковому заявлению прокурора
Орловской области к Залегощенскому Совету народных депутатов
Залегощенского района Орловской области о признании недействующим в
части пункта 6.4.1 Положения о порядке предоставления гарантий
осуществления полномочий Главы поселка Залегощь Залегощенского района
Орловской области, утвержденного решением Залегощенского поселкового
Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74, ..

установил:

16 апреля 2014 года Залегощенским поселковым Советом народных
депутатов Залегощенского района Орловской области (далее – Залегощенский
поселковый Совет народных депутатов) принято решение № 74 об утверждении
Положения о порядке предоставления гарантий осуществления полномочий
Главы поселка Залегощь Залегощенского района Орловской области (далее –

Положение о порядке предоставления гарантий)
Впоследствии решениями Залегощенского поселкового Совета народных
депутатов от 31 марта 2015 года № 111, от 24 мая 2016 года № 142, от
13 августа 2020 года № 113, от 14 декабря 2020 года № 121, от 21 июня
2021 года № 135, от 27 декабря 2021 года № 31 в указанное Положение о
порядке предоставления гарантий внеслись изменения.

Согласно пункту 6.4.1 «Единовременная денежная выплата по окончании
срока полномочий» Положения о порядке предоставления гарантий (в редакции
решений Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 21 июня
2021 года № 135, от 27 декабря 2021 года № 31):

1) Главе поселка по окончании срока полномочий производится
единовременная выплата в размере трехмесячного денежного содержания на
день прекращения полномочий, за исключением случаев, предусмотренных

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 от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих
принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) выплата осуществляется на основании распоряжения администрации
Залегощенского района и зачисляется на личный счет получателя, открытый в
кредитной организации.

Прокурор Орловской области обратился в суд в интересах
неопределенного круга лиц с административным исковым заявлением, в
котором с учетом уточнения требований просит признать недействующим со
дня вступления в силу решения суда пункт 6.4.1 Положения о порядке
предоставления гарантий в той мере, в которой предусмотренное им право на
единовременную денежную выплату имеют лица, не достигшие пенсионного
возраста или не потерявшие трудоспособность в период осуществления
полномочий Главы поселка Залегощь Залегощенского района Орловской
области (далее – Глава поселка Залегощь).

В обоснование заявленных требований указано, что оспариваемая норма
Положения о порядке предоставления гарантий противоречит требованиям
абзаца второго части 5.1 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), из которого следует, что 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, 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.

Прокурор сослался на то, что оспариваемая норма в нарушение
приведенных требований закона, расширяет круг лиц, имеющих право на
получение соответствующих социальных гарантий, а следовательно,
увеличивает расходную часть муниципального бюджета, чем нарушает права
неопределенного круга лиц – жителей поселка Залегощь, за счет которых в том
числе формируется доходная часть бюджета.

Просил учесть, что по данным обстоятельствам 3 ноября 2021 года
исполняющим обязанности прокурора Залегощенского района Орловской
области в адрес председателя Залегощенского поселкового Совета народных
депутатов принесен протест, требования которого оставлены без
удовлетворения.

В судебном заседании представитель прокурора Орловской области –
прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства о

противодействию коррупции прокуратуры области Дорогавцева И.В. поддержала заявленные требования.

Председатель Залегощенского поселкового Совета народных депутатов Редкин Н.А. возражал против удовлетворения заявленных требований. Указал, что решение Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74 и решения о внесении в него изменений депутатов от 16 апреля 2014 года № 74 и решения местного самоуправления в рамках приняты правомочным органом местного самоуправления.

Просил учесть, что оспариваемым пунктом 6.4.1 Положения о порядке установленной правотворческой процедуры. Предоставления гарантий установлена не дополнительная социальная гарантия в связи с прекращением полномочий Главы поселка Залегощь, а особая выплата иной правовой природы, на которую не распространяются требования абзаца второго части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Полагал, что предусмотренная оспариваемой нормой выплата основана на положениях пунктов 3, 4 статьи 12 Закона Орловской области от 4 июля 2013 года № 1499-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления в Орловской области» (далее – Закон Орловской области от 4 июля 2013 года № 1499-ОЗ) и части 7 статьи 24 Устава поселка Залегощь Залегощенского района (в редакции решения Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 18 августа 2016 года № 154).

Выслушав объяснения явившихся в судебное заседание лиц, участвующих в деле, изучив материалы дела, проверив оспариваемое Положение о порядке предоставления гарантий на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

В соответствии с частью 5.1 статьи 40 данного Федерального закона (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными уставами и законами субъектов Российской Федерации.

Частями 1, 3 статьи 12 Закона Орловской области от 4 июля 2013 года № 1499-ОЗ (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) установлено, что гарантии осуществления полномочий депутата, выборного должностного лица устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и данным Законом. Порядок предоставления таких гарантий, а также порядок их финансирования и размеры денежных выплат, связанных с обеспечением гарантий осуществления полномочий депутата,

выборного должностного лица, устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Полномочие представительного органа поселка Залегощь Залегощенского района по принятию муниципальных нормативных правовых актов в этой сфере предусмотрено также частью 9 статьи 24 Устава данного муниципального образования (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года).

Статьей 24 Устава поселка Залегощь Залегощенского района (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) также предусмотрено, что глава городского поселения является высшим должностным лицом городского поселения и избирается населением городского поселения сроком на 5 лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (части 1 и 2).

Представительным органом местного самоуправления поселка Залегощь Залегощенского района является Залегощенский поселковый Совет народных депутатов (статья 19 Устава поселка Залегощь Залегощенского района).

Таким образом, оспариваемое решение Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74 принято правомочным органом местного самоуправления.

Согласно части 3 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов уполномоченной численности депутатов представительного муниципального образования, если иное не установлено данным Федеральным законом. В случае, если избранный на муниципальных выборах муниципальный представитель входит в состав представительного муниципального образования с правом решающего голоса, то муниципальный представитель учитывается при принятии представительного органа муниципального образования как гол представительного органа муниципального образования.

Аналогичные положения предусмотрены статьёй 36 Устава Залегощь Залегощенского района.

Статьей 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) предусмотрено, что муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (часть 2). Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом (часть 3).

Из части 5 статьи 39 Устава поселка Залегощь Залегощенского района (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) следует, что официально опубликованием муниципального правового акта считается первая публикация его полного текста в полномочном печатном средстве массовой информации, определяемом решением поселкового Совета народных депутатов. Обнародование муниципального правового акта осуществляется путем размещения указанного акта на информационном стенде администрации городского поселения, а также на досках объявлений предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории городского поселения. Продолжительность размещения указанного акта не может быть менее 10 дней.

В судебном заседании установлено, что решение Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74 принято на семнадцатом заседании данного представительного органа местного самоуправления, на котором присутствовали 9 депутатов из 12. Решение об утверждении Положения о порядке предоставления гарантий принято единогласно.

Принятое решение подписано председателем Залегощенского поселкового Совета народных депутатов и главой поселка Залегощь Залегощенского района.

Из объяснений представителя административного ответчика в судебном заседании следует, что решение Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74 официально не опубликовывалось, но было обнародовано путем размещения указанного акта на информационном стенде администрации городского поселения, а также на досках объявлений предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории городского поселения, о чем был составлен письменный акт, направленный вместе с данным нормативным правовым актом в Администрацию Губернатора Правительства Орловской области для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов Орловской области.

Из письма исполняющего обязанности начальника главного правового управления Администрации Губернатора и Правительства Орловской области от 29 сентября 2022 года следует, что данный нормативный правовой акт внесен в регистр муниципальных нормативных правовых актов Орловской

области с информацией об обнародовании данного муниципального нормативного правового акта, представленной Залегощенский поселковым Советом народных депутатов.

Письмом начальника главного правового управления Администрации Губернатора и Правительства Орловской области от 13 октября 2022 года подтверждается, что представленные на бумажном носителе сведения об обнародовании решения Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74 уничтожены в 2019 году в связи с истечением срока их хранения.

Кроме этого, в судебном заседании в качестве свидетелей были допрошены Усачева Т.М. и Ермакова М.М., которые подтвердили, что текст решения Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74 после его принятия был размещен на информационном стенде администрации городского поселения, а также на досках объявлений предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории поселка Залегощь Залегощенского района.

С учетом изложенного установленная процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта и введения его в действие соблюдена.

Проверив оспариваемую норму Положения о порядке предоставления гарантий на предмет ее соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Согласно части 4 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции по состоянию на 16 апреля 2014 года) 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 2.1 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"» часть 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ дополнена абзацем вторым следующего содержания:

«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 расходы средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществляющих 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, частью 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 настоящего Федерального закона.»

Таким образом, с даты вступления в силу указанных изменений одним из обязательных условий для установления выборным должностным лицам местного самоуправления дополнительных социальных и иных гарантий при прекращении полномочий (в том числе досрочно) является достижение ими в период осуществления своих полномочий пенсионного возраста или потеря трудоспособности.

Оспариваемая норма пункта 6.4.1 Положения о порядке предоставления гарантий приведенному законодательному требованию не соответствует, поскольку допускает предоставление Главе поселка Залегощь единовременной выплаты при окончании срока его полномочий и в случаях, когда он в период осуществления своих полномочий не достиг пенсионного возраста и не потерял трудоспособность.

Из распоряжения администрации поселка Залегощь от 29 сентября 2016 года № 46 «О выплате выходного пособия» следует, что ранее в отношении главы поселка Залегощь Залегощского района принималось решение об осуществлении указанной единовременной денежной выплаты без соблюдения условия о достижении лицом, замещающим данную должность, пенсионного возраста или потери трудоспособности в период осуществления своих полномочий.

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу о несоответствии пункта 6.4.1 Положения о порядке предоставления гарантий части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в той мере, в какой предусматривает им право на единовременную денежную выплату имеют лица, не достигшие пенсионного возраста или не потерявшие трудоспособность в период осуществления полномочий Главы поселка Залегощь Залегощского района Орловской области.

Довод председателя Залегощского поселкового Совета народных депутатов со ссылкой на часть 4 статьи 12 Закона Орловской области от 4 июля 2013 года № 1499-ОЗ и абзац одиннадцатый части 7 статьи 24 Устава поселка

Залегощь Залегощского района о том, что спорная выплата отлична по правовой природе от предусмотренных частью 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ дополнительных социальных и гарантий в связи с прекращением полномочий, подлежит отклонению.

Из части 4 статьи 12 Закона Орловской области от 4 июля 2013 № 1499-ОЗ следует, что депутат, выборному должностному осуществляющим свой полномочия на постоянной основе, по окончании полномочий уставом муниципального образования может установить единовременная денежная выплата в размере и порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципал образования. При досрочном прекращении полномочий депутата, выборо должностного лица, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе в случаях вступления в отношении их в законную силу обвинитель приговора суда, отзывается избирателями выплата, указанная в настоящей час производится.

Аналогичные положения предусмотрены абзацем одиннадцатым части статьи 24 Устава поселка Залегощь Залегощского района (в ред решения Залегощского поселкового Совета народных депутатов от 18 ноября 2016 года № 154).

Между тем из части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ следует, что приведенные в ней положения распространяются на открытый перечень гарантий, предоставляемых выборным должностным лицам при прекращении их полномочий, в том числе на предусмотренную оспариваемым пунктом Положения о предоставлении гарантий единовременную денежную выплату.

Следовательно, положения части 4 статьи 12 Закона Орловской области от 4 июля 2013 года № 1499-ОЗ и абзаца одиннадцатого части 7 статьи Устава поселка Залегощь Залегощского района подлежат применению взаимосвязи с требованиями части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Таким образом, указанный довод, а также иные возражения председателя Залегощского поселкового Совета народных депутатов не опровергают вывод о противоречии пункта 6.4.1 Положения о порядке предоставления гарантий части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. С учетом этого административные искивые требования Орловской области подлежат удовлетворению.

Из пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации следует, что если нормативный правовой акт признается судом не соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, действующим полностью или в части со дня его принятия определенным судом даты.

Установлено, что пункт 6.4.1 Положения о порядке предоставления гарантий вошел противоречие с частью 5.1 статьи 40 Федерального

административное исковое заявление прокурора Орловской области удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления в силу настоящего решения пункт 6.4.1 Положения о порядке предоставления гарантий осуществления полномочий Главы поселка Залегощь Залегощенского района Орловской области, утвержденного решением Залегощенского поселкового Совета народных депутатов от 16 апреля 2014 года № 74, в той мере, в которой предусматривает им право на одновременную денежную выплату имеют лица, не достигшие пенсионного возраста или не потерявшие трудоспособности период осуществления полномочий Главы поселка Залегощь Залегощенского района Орловской области.

Сообщение о принятии настоящего решения опубликовано в районной газете «Маяк», а также на официальном сайте администрации Залегощенского района <http://www.admzaleqosh.ru> в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение может быть обжаловано в Первый апелляционный суд общей юрисдикции через Орловский областной суд в течение одного месяца со дня его составления в окончательной форме. Решение составлено 21 октября 2022 года.

В окончательной форме решение составлено 21 октября 2022 года.
А.В. Чуряев



[Handwritten signature]

А.В. Чуряев

Председательствующий

КОПИЯ ВЕРНА

Судья

Начальник отдела, ведущая дела

Секретарь судебного заседания

«30» 11 2022 г.

Исходный документ подшит в дело (материале) № *За-29/22* в производстве *Орловский* районного (областного) суда

Решение, определение

вступило в законную силу

«22» 11 2022 г.

бря 2003 года № 131-ФЗ с момента вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2.1 и 2.2 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"». Вместе с тем поскольку оспариваемая норма применялась и на ее основании реализовывались права граждан и организаций, суд считает необходимым признать ее недействующей с даты вступления в силу настоящего решения.

Согласно пункту 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивной части решения акта административного органа об оспаривании нормативного решения суда и сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления в силу решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, полномочной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспариваемые нормативные акты, опубликованы или должны были быть опубликованы Залегощенского районного (областного) суда.

Из действующей редакции Устава поселка Залегощь Залегощенского района следует, что официальным опубликованием муниципального правового акта считается первая публикация его полного текста в полномочном печатном средстве массовой информации, определяемом решением Совета народных депутатов (часть 5 статьи 41). Кроме этого, муниципальные правовые акты размещаются на официальном сайте администрации Залегощенского района <http://www.admzaleqosh.ru> (часть 9 статьи 41).

Из объяснений председателя Залегощенского поселкового Совета народных депутатов в судебном заседании следует, что решение поселкового Совета народных депутатов, определившее полномочное печатное средство массовой информации, являющееся официальным печатным источником опубликования муниципальных правовых актов городского поселения, утеряно. Между тем, его объяснениями подтверждается, что таким источником является районная газета «Маяк», в которой фактически публикуются муниципальные правовые акты городского поселения.

С учетом этого сообщение о принятии настоящего решения подлежит опубликованию в районной газете «Маяк», а также на официальном сайте администрации Залегощенского района <http://www.admzaleqosh.ru>.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175 – 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил: