

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

04 июня 2015 года

г.Ростов-на-Дону

Судебная коллегия по административным делам Ростовского областного суда в составе:

Председательствующего судьи Чеботаревой М.В.,

судей: Москаленко Ю.М., Утемишевой А.Р.,

с участием прокурора Золотых В.В.,

при секретаре Лазаренко П.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании по докладу судьи Москаленко Ю.М. гражданское дело по апелляционной жалобе Ременцовой Н.А. на решение Красносулинского районного суда Ростовской области от 05.03.2015 года,

УСТАНОВИЛА:

Ременцова Н.А. обратилась в суд с заявлением о признании недействующими сноска 1-6 к пункту 2, подпунктам 2-7 ст. 5, содержащихся в решении Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского поселения № 69 от 30.06.2014 года «О внесении изменений в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения», ссылаясь на то, что указанные сноски приводят к произвольной оценке Главой Администрации достаточности, либо недостаточности средств местного бюджета для исчисления выплат пенсии за выслугу лет, что приводит к волонтаризму и субъективному подходу при назначении государственной пенсии.

Заявитель указывала на то, что в результате принятия обжалуемого нормативно-правового акта получаемая ею пенсия за выслугу лет, начиная с июля 2014 года, уменьшилась с 13651,04 руб. до 3910,34 руб.

На основании вышеизложенного, Ременцова Н.А. просила признать недействующими сноска 1-6 к пункту 2 подпунктам 2-7 ст. 5, содержащиеся в решении Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения Красносулинского района Ростовской области № 69 от 30.06.2014 года.

Решением Красносулинского районного суда Ростовской области от 05.03.2015 года в удовлетворении требований Ременцовой Н.А. отказано.

В апелляционной жалобе Ременцова Н.А. с решением не соглашается, просит его отменить. Указывает, что судом первой инстанции не установлена точная дата вступления в силу решения Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского поселения № 69 от 30.06.2014 года. Апеллянт полагает, что Собранием депутатов Гуково-Гнилушевского поселения нарушена процедура принятия обжалуемого нормативно-правового акта, в его тексте прослеживается коррупционная составляющая, поэтому оно должно быть признано недействующим с даты принятия.

Администрацией Гуково-Гнилушевского сельского поселения Ростовской области и старшим помощником прокурора г.Красный Сулин поданы возражения на апелляционную жалобу, в которых выражается несогласие с доводами жалобы и

указывается на законность и обоснованность решения суда.

Изучив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, выслушав Ременцову Н.А., просившую об отмене решения суда, Главу Администрации Гуково-Гнилушевского сельского поселения и его представителя, настаивавших на оставлении решения суда без изменения, заключение старшего прокурора отдела прокуратуры Ростовской области, полагавшего, что обжалуемый нормативно-правовой акт подлежит отмене с даты его принятия, проверив материалы дела, судебная коллегия приходит к следующему.

Согласно части 1 статьи 251 ГПК РФ гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" разъяснено, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (п. 9).

При рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности:

полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (п. 17).

Как установлено судом первой инстанции и усматривается из материалов дела, 30.06.2014 года Собрание Депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения Красносулинского района Ростовской области приняло решение № 69 «О внесении изменений в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года № 35 «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения» и изложении ст.5 указанного Положения ... в новой редакции.

В новой редакции п.2 ст.5 Положения о государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения, регулирующей порядок определения

размера государственной пенсии за выслугу лет, изложен следующим образом: «в состав денежного содержания, учитываемого для определения размера государственной пенсии за выслугу лет, включаются следующие выплаты:

- 1) должностной оклад лица, замещающего муниципальную должность (муниципального служащего) в соответствии с замещаемой им муниципальной должностью (должностью муниципальной службы) (далее должностной оклад);
- 2) ежемесячная квалификационная надбавка к должностному окладу;
- 3) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия труда (муниципальной службы);
- 4) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет;
- 5) премии по результатам работы за месяц и год;
- 6) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- 7) материальная помощь.

При этом к каждой из вышеперечисленных выплат, имеется сноска одинакового характера: «если средств местного бюджета не достаточно, то данная выплата может не включаться в перечень выплат, предлагаемых для включения в состав денежного содержания, учитываемого для определения размера государственной пенсии за выслугу лет».

Принимая решение по делу, суд первой инстанции исходил из того, что путем принятия решения № 69 «О внесении изменений в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года № 35 «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения», включающего в себя оспариваемую Ременцовой Н.А. норму, Собрание Депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения реализовало предоставленное ему ст. ст. 31 и 86 Бюджетного Кодекса РФ право самостоятельного определения направлений расходования средств своего бюджета и исполнения своих расходных обязательств за счет собственных расходов, с учетом требований п.4 ст.7 Федерального закона от 15.12.2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ», а также Областного закона Ростовской области от 15.02.2008 года № 872-ЗС «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Ростовской области и должности государственной гражданской службы Ростовской области».

Суд также исходил из того, что в Гуково-Гнилушевском сельском поселении Красносулинского района Ростовской области в 2014 и 2015 году сложилось трудное финансовое положение, в связи с чем, Администрация вынуждена была воспользоваться кредитом на выплату заработной платы и других первоочередных платежей, вследствие чего Собранием депутатов принят оспариваемый нормативно-правовой акт.

При указанных обстоятельствах, суд пришел к выводу, что Собрание Депутатов правомочно устанавливать собственное правовое регулирование порядка перерасчета, назначенной Ременцовой Н.А. и другим муниципальным служащим, пенсии за выслугу лет в виде надбавки к государственной пенсии, которое ввиду своей правовой природы, прав Ременцовой Н.А. на социальное обеспечение не нарушает. Действия Собрания Депутатов Администрации Гуково-Гнилушевского сельского поселения по перерасчету Ременцовой Н.А. размера ранее назначенной пенсии, являются законными, в связи с чем, оснований для признания недействующими сносок 1-6 к пункту 2, подпунктам 2-7 ст. 5, содержащихся в Решении Собрания Депутатов Гуково-Гнилушевского поселения

Красносулинского района Ростовской области № 69 от 30.06.2014 года, не имеется. Право Ременцовой Н.А. на получение пенсии за выслугу лет в размере, определяемом по правилам Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения», измененного решением Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения» № 69 от 30.06.2014 года, ответчиком не нарушено.

При этом суд исходил из того, что Ременцовой Н.А. пропущен срок обжалования нормативно-правового акта, установленный ст. 256 ГПК РФ и доказательств наличия уважительных причин пропуска указанного срока, суду не представлено, что в силу ст. 199 ГК РФ является самостоятельным основанием для отказа заявителю в удовлетворении заявленных требований.

Однако, с вышеуказанными выводами суда первой инстанции судебная коллегия согласиться не может, поскольку они основаны на неправильном применении норм материального права и процессуального права.

Статья 256 Гражданского процессуального кодекса РФ, находящаяся в главе 25 и устанавливающая трехмесячный срок для обращения в суд с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, при оспаривании нормативных правовых актов не применяется.

Таким образом, вывод суда о пропуске Ременцовой Н.А. срока обжалования нормативно-правового акта является неверным, поскольку судом первой инстанции рассмотрен спор по требованиям о признании недействующим части нормативного правового акта, в виде сносок с 1 по 6 к пункту 2 подпунктам 2-7 ст. 5, содержащихся в Решении Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения Красносулинского района Ростовской области № 69 от 30.06.2014 года, то есть то есть по правилам главы 24 ГПК РФ. Кроме того, обращение в суд с заявлением о признании недействительным нормативного правового акта не ограничено сроком, в течение которого этот акт может быть оспорен (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за 1 квартал 1998 г. (по гражданским делам)).

В соответствии с пунктом 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлениях от 25 апреля 1995 г. N 3-П, от 15 июля 1999 г. N 11-П, от 11 ноября 2003 г. N 16-П и от 21 января 2010 г. N 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность

правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит создает возможность установления для правоприменителя необоснованно широких дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (пункты "а", "в", "г", "ж" части 3, пункт "в" части 4), утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, прямо относят нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения, выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц); чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию актов, вторгающихся в компетенцию другого органа государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов; отсутствие или неполноту административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; а также юридуко-лингвистическую неопределенность, к коррупциогенному фактору.

Сноски 1-6 к пункту 2, подпунктам 2-7 ст. 5, содержащиеся в Решении Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского поселения № 69 от 30.06.2014 года «О внесении изменений в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения» предусматривают возможность исключения из состава денежного содержания, учитываемого для определения размера государственной пенсии за выслугу лет ряда выплат, в случае недостаточности средств местного бюджета. При этом нормативно-правовым актом в котором содержатся эти сноски не определены орган или лицо, наделяемые полномочиями на определение достаточности или недостаточности средств местного бюджета, порядок принятия такого решения и периодичность его принятия, критерии определения дефицита местного бюджета, что создает опасность возникновения коррупционных отношений и нарушения прав лиц, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения и имеющих право на получение пенсии за выслугу лет.

При этом, выявление судом правовой неопределенности оспариваемого нормативного правового акта или его части является в силу пункта 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" самостоятельным основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью или в части.

Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 21 Постановления Пленума

Верховного Суда РФ от 29.11.2007 года № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", проверяя соблюдение порядка опубликования нормативного правового акта, необходимо учитывать то, что в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Согласно п. 3 ст. 47 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 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.

Пунктом 1 статьи 52 Устава муниципального образования «Гуково-Гнилушевского сельского поселения» предусмотрено, что муниципальные правовые акты, устанавливающие или изменяющие общеобязательные правила и затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Официальным опубликованием считается первая публикация полного текста муниципального правового акта в периодическом печатном издании, определенном правовым актом Администрации Гуково-Гнилушевского сельского поселения.

Между тем, решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского поселения № 69 от 30.06.2014 года «О внесении изменений в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения» опубликовано не было, что не отрицалось Главой Гуково-Гнилушевского сельского поселения, являющегося председателем Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения, в ходе рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции.

Более того, в суд не представлен правовой акт в подтверждение того, что какое-либо средство массовой информации, было определено представительным органом местного самоуправления в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию муниципальных нормативных правовых актов.

С учетом вышеизложенного, судебная коллегия приходит к выводу о наличии правовых оснований для отмены решения Красносулинского районного суда Ростовской области от 05.03.2015 года и принятии нового решения по делу о признании недействующим решения Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 30.06.2014 года № 69 о внесении изменений в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года № 35 «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет, лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения».

Согласно части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации 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 не действующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Учитывая, что с момента внесения изменений в порядок определения размера государственной пенсии за выслугу лет, внесенных решением Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 30.06.2014 года № 69 в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года № 35 «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет, лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения», новый порядок применялся при определении размера указанного вида пенсии, выплачиваемой гражданам, оспариваемый правовой акт, судебная коллегия полагает необходимым считать недействующим с даты его принятия.

Руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, судебная коллегия

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Красносулинского районного суда Ростовской области от 05.03.2015 года отменить. Принять новое решение по делу, которым признать недействующим, с даты его принятия решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 30.06.2014 года № 69 о внесении изменений в решение Собрания депутатов Гуково-Гнилушевского сельского поселения от 25.06.2013 года № 35 «Об утверждении Положения о государственной пенсии за выслугу лет, лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы Гуково-Гнилушевского сельского поселения».

Председательствующий:

Судьи:

