Дело № 3а-236/2016

**Р Е Ш Е Н И Е**

Именем Российской Федерации

06 апреля 2016 года г. Краснодар

Краснодарский краевой суд в составе:

судьи Леганова А.В.

при секретаре судебного заседания Казаковой Р.А.

с участием:

прокурора

Краснодарской краевой прокуратуры Шаповаловой О.Ю.,

представителя < Ф.И.О. >11, < Ф.И.О. >5, < Ф.И.О. >4, < Ф.И.О. >6, < Ф.И.О. >7, < Ф.И.О. >8, действующей на основании доверенностей < Ф.И.О. >9,

представителя Совета муниципального образования Усть-Лабинский район Краснодарского края, действующей на основании доверенности, < Ф.И.О. >10,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному иску < Ф.И.О. >11, < Ф.И.О. >5, < Ф.И.О. >4, < Ф.И.О. >6, < Ф.И.О. >7, < Ф.И.О. >8 о признании нормативного правового акта Совета муниципального образования Усть-Лабинский район Краснодарского края недействующим,

**установил:**

< Ф.И.О. >11, < Ф.И.О. >5, < Ф.И.О. >4, < Ф.И.О. >6, < Ф.И.О. >7, < Ф.И.О. >8 обратились в суд с названным выше административным исковым заявлением о признании недействующим нормативного правового акта.

Требования обоснованы тем, что 25 декабря 2015 года Советом муниципального образования Усть-Лабинский район (шестого созыва), являющимся представительным органом муниципального образования Усть-Лабинский район, принято решение № 6 протокол № 8 «О приостановлении действия Положений о дополнительном материальном обеспечении лиц, замещавших выборные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и о муниципальной поддержке отдельных категорий работников муниципального образования Усть-Лабинский район», который опубликован в муниципальном вестнике от ДАТА выпуск НОМЕР, являющимся приложением газеты «Сельская Новь».

Указанным нормативно правовым актом Совет муниципального образования Усть-Лабинский район приостановил до ДАТА действие Положения о дополнительном обеспечении лиц, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и Положения о муниципальной поддержке отдельных категорий работников муниципального образования Усть-Лабинский район, утвержденных решением Совета муниципального образования Усть-Лабинский район от ДАТА НОМЕР протокол НОМЕР. Указанным решением администрации муниципального образования Усть-Лабинский район предписано приостановить до ДАТА выплату дополнительного материального обеспечения лицам, замещавшим выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и выплату пособий отдельным категориям работников муниципального образования Усть-Лабинский район и приостановить до ДАТА финансирование расходов на указанные цели из бюджета муниципального образования Усть-Лабинский район.

Решением установлено, что приостановление действий Положений, указанных в Решении, является основанием для прекращения начислений указанных в Положениях категориям лиц, установленных утвержденными Положениями выплат, а возобновление действия Положения не является основанием для компенсации не полученных на период приостановления выплат указанным в данных положениях категориям лиц.

Административные истцы указывают, что на протяжении 2015 года и предыдущих лет им не всегда своевременно, однако в полном объеме производились доплаты к пенсиям, указанные в платежных документах как дополнительное материальное обеспечение из средств бюджета муниципального образования Усть-Лабинский район в порядке безналичных расчетов на счета административных истцов.

С января 2016 года указанные перечисления произведены не были, в связи с чем, в феврале 2016 года истцы обратились в администрацию муниципального образования Усть-Лабинский район, однако письмом от ДАТА заявителям было разъяснено, что оспариваемым актом действие положений регулирующих порядок выплаты дополнительного материального обеспечения лиц, замещавших должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район на 2016 год приостановлено, что явилось основанием для прекращения начислений и выплат материального обеспечения.

Административные истцы считают, что в данном случае нарушаются не только их права, как пенсионеров, являющихся бывшими муниципальными служащими, но и права иных лиц, являющихся потенциальными претендентами на получение мер на дополнительное пенсионное обеспечение, вышедших (выходящих) на пенсию в период с 1 января 2016 года по 31 декабря 2016 года, что противоречит положениям Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также части 1 статьи [7](http://sudact.ru/law/federalnyi-zakon-ot-04031998-n-33-fz-o/glava-iii/statia-7/?marker=fdoctlaw) и статьи [39 Конституции](http://sudact.ru/law/konstitutsiia/?marker=fdoctlaw#Aj5qHB4ymYH4) Российской Федерации.

В судебном заседании представитель административных истцов, действующая на основании доверенностей < Ф.И.О. >9, заявленные требования поддержала по основаниям, изложенным в административном исковом заявлении.

Представитель Совета муниципального образования Усть-Лабинский район Краснодарского края, действующая на основании доверенности, < Ф.И.О. >10, возражала относительно доводов административного искового заявления и заявленных требований по основаниям, изложенным в возражениях на иск, полагая, что оспариваемый акт не противоречит федеральному законодательству, принят в пределах компетенции представительного органа и с соблюдением соответствующей процедуры, установленной действующим законодательством Российской Федерации.

Выслушав объяснения участников процесса, изучив материалы дела, заслушав заключение прокурора Шаповаловой О.Ю., полагавшей административное исковое заявление подлежащим удовлетворению в части требований, суд приходит к следующим выводам.

Судом установлено, что 25 декабря 2015 года Советом муниципального образования Усть-Лабинский район (шестого созыва), являющимся представительным органом муниципального образования Усть-Лабинский район, принято решение № 6 протокол № 8 «О приостановлении действия Положений о дополнительном материальном обеспечении лиц, замещавших выборные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и о муниципальной поддержке отдельных категорий работников муниципального образования Усть-Лабинский район».

Указанное решение опубликовано в муниципальном вестнике от ДАТА выпуск НОМЕР, являющимся приложением газеты «Сельская Новь».

В соответствии с пунктами «ж» и «н» части 1 статьи [72 Конституции](http://sudact.ru/law/konstitutsiia/?marker=fdoctlaw#dsLUhzH6a4oO) Российской Федерации социальная защита, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 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» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов.

Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрено, что муниципальный служащий имеет право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 12 части 1 статьи 11), в области пенсионного обеспечения на него в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 24); муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет (пункт 5 части 1 статьи 23).

В силу части 2 статьи 24 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Приведенные нормативные положения Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» направлены на определение основных начал правового статуса муниципальных служащих в сфере государственных пенсионных отношений путем введения общего требования, предполагающего гарантирование пенсионных прав муниципальных служащих на уровне, сопоставимом с тем, какой установлен для государственных гражданских служащих. По существу, условия пенсионного обеспечения муниципального и государственного гражданского служащего должны быть сходными по своим основным параметрам, но не обязательно во всем тождественными (идентичными), а гарантии, устанавливаемые соответственно муниципальным служащим и государственным гражданским служащим в части дополнительного пенсионного обеспечения (каковым является пенсионное обеспечение за выслугу лет), должны быть аналогичными.

Пунктом 11 части 1 статьи 52 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что в целях обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих (как федеральных, так и субъектов Российской Федерации) им гарантируется государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу.

Таким образом, положениями статьи 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и статьи 21 Закона Краснодарского края от 8 июня 2007 года №1244-КЗ «О муниципальной службе в Краснодарском крае» для муниципальных служащих предусмотрена гарантия в виде пенсионного обеспечения за выслугу лет. Такое пенсионное обеспечение, в силу пункта 1 статьи 24 названного Федерального закона, предусматривающего распространение в полном объеме на муниципального служащего прав государственного гражданского служащего в области пенсионного обеспечения, осуществляется на основе законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления.

Обязанность органа местного самоуправления по установлению пенсии за выслугу лет либо доплаты за выслугу лет к трудовой пенсии, назначенной на общих основаниях, хотя прямо не закреплена федеральным законом либо законодательством Краснодарского края, вытекает из закрепленной указанными положениями закона гарантии муниципального служащего на пенсию за выслугу лет.

Согласно пункту 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

Пункт 5 статьи 1 Федерального закона от 17 декабря 2001года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусматривает, что отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов и средств организаций, регулируются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и актами организаций соответственно.

Как следует из представленных материалов, согласно Положению о дополнительном материальном обеспечении лиц, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район, утвержденному решением Совета муниципального образования Усть-Лабинский район от 10 декабря 2010 года № 9 протокол № 11 дополнительное материальное обеспечение лиц, замещавших выборные муниципальные должности, должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район – ежемесячная денежная выплата, осуществляемая в связи с прекращением замещения выборной муниципальной должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район при выходе на пенсию (пункт 2).

Финансирование дополнительного материального обеспечения производится за счет средств бюджета муниципального образования Усть-Лабинский район (пункт 3).

Дополнительное материальное обеспечение устанавливается к пенсии по старости или инвалидности, назначаемой в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», либо к пенсии, досрочно установленной в соответствии с законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», и выплачивается в порядке, установленном постановлением администрации муниципального образования Усть-Лабинский район (подпункт 4.1. пункта 4).

Исчерпывающий перечень условий прекращения и возобновления выплат дополнительного материального обеспечения определен подпунктами 8.2 и 8.3 пункта 8 Положения, при этом, приостановление выплат, без указания оснований либо путем приостановления действия самого Положения данным нормативно правовым актом указанными нормами не предусмотрено.

Из приведенных положений следует, что правовое регулирование дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих, осуществляемого за счет средств местного бюджета, отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Федеральными законами определены границы, в пределах которых органы местного самоуправления в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации определяют уровень дополнительного пенсионного обеспечения за выслугу лет для муниципальных служащих своего муниципального образования.

Как следует из представленных материалов, при принятии оспариваемого нормативного правового акта Совет муниципального образования исходил из имеющихся бюджетных возможностей, части 1, 2, 5 и 6 оспариваемого Решения № 6 протокола № 8, которым на определенный срок (до 31 декабря 2016 года) приостановлены действия Положений, утвержденных решением Совета муниципального образования Усть-Лабинский район от 10 декабря 2010 года № 9, не предусматривающих отмену установленных доплат, не противоречит федеральному законодательству об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и принято в пределах предоставленных Совету муниципального образования статьей 61 Устава муниципального образования Усть-Лабинский район полномочий.

Приостановление выплат на определенный срок при наличии компенсаторного механизма, позволяющего устранить негативные последствия в период приостановления выплат, не может являться нарушением прав получателей выплат, поскольку компенсаторный механизм сможет обеспечить справедливый баланс интересов муниципального образования, испытывающего бюджетное ослабление, и имущественные интересы административных истцов.

Однако, суд приходит к выводу о том, что предусмотренное пунктом 3 оспариваемого решения прекращение начисления указанных в Положениях доплат за выслугу лет, отсутствие компенсаторных механизмов (пункт 4 оспариваемого решения), на период приостановления выплат, фактически лишает административных истцов права на дополнительное пенсионное обеспечение в любой форме. Пункты 3 и 4 оспариваемого решения Совета, в системном толковании, превращают режим приостановления выплат в режим прекращения выплат на указанный период.

В ряде своих решений Конституционный Суд Российской Федерации установил, что законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы в данном субъекте Российской Федерации, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей, и такое изменение, осуществленное с учетом конституционных принципов равенства и социальной справедливости, право граждан на социальное обеспечение не нарушает (определения от 11 мая 2006 года № 88-О, от 03 апреля 2007 года № 332-О-П, от 15 января 2008 года № 107-О-О и № 108-О-О и др.).

Доплата за выслугу лет к установленным трудовым пенсиям муниципальных служащих является дополнительным пенсионным обеспечением, и приостановление на определенный период времени выплаты доплаты к пенсии отдельным категориям работников без установления на это время какого-либо компенсаторного механизма, позволяющего устранить негативные последствия, вызванные ее приостановлением, не согласуется со статьями [7](http://sudact.ru/law/federalnyi-zakon-ot-04031998-n-33-fz-o/glava-iii/statia-7/?marker=fdoctlaw), [18](http://sudact.ru/law/konstitutsiia/?marker=fdoctlaw#cfQxCZs4n2V4), [39](http://sudact.ru/law/konstitutsiia/?marker=fdoctlaw#Aj5qHB4ymYH4) и [55 Конституции](http://sudact.ru/law/konstitutsiia/?marker=fdoctlaw#4xu9rGzpehZj) Российской Федерации и основанной на них правовой позицией, сформулированной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П (Определение от 11 мая 2006 года № 88-О).

Таким образом, суд приходит к выводу о несоответствии пунктов 3 и 4 оспариваемого решения положениям Конституции Российской Федерации и нарушающими баланс интересов государства и имущественных интересов личности (административных истцов и неопределенного круга лиц, имеющих право на вышеуказанные выплаты), что подрывает доверие граждан к закону и социальной политике государства.

Согласно части 4 статьи [216](http://sudact.ru/law/kas-rf/razdel-iv/glava-21_1/statia-216/?marker=fdoctlaw) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части.

Учитывая фактические обстоятельства, в связи с недостаточной правовой урегулированностью публичных правоотношений, связанных с приостановлением действия нормативного правового акта в сфере дополнительного пенсионного обеспечения, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, в том числе административных истцов, суд приходит к выводу о возложении на Совет муниципального образования Усть-Лабинский район обязанности принять новый нормативный правовой акт, предусматривающий компенсаторный механизм, позволяющий устранить негативные последствия, вызванные приостановлением действия Положений о дополнительном материальном обеспечении лиц, замещавших выборные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и о муниципальной поддержке отдельных категорий работников муниципального образования Усть-Лабинский район, утвержденных решением Совета муниципального образования Усть-Лабинский район от 10 декабря 2010 года № 9 протокол №11.

С учетом изложенного суд считает, что административный иск < Ф.И.О. >11, < Ф.И.О. >5, < Ф.И.О. >4, < Ф.И.О. >6, < Ф.И.О. >7, < Ф.И.О. >8 о признании недействующим нормативного правового акта подлежит удовлетворению в части требвоания о признании недействующими со дня принятия пунктов 3 и 4 Решения от 25 декабря 2015 года № 6 протокол № 8 Совета муниципального образования Усть-Лабинский район шестого созыва «О приостановлении действия Положений о дополнительном материальном обеспечении лиц, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и о муниципальной поддержке отдельных категорий работников муниципального образования Усть-Лабинский район», как не соответствующих подпункту 5 пункта 1 статьи 23 Федерального закона от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», пункту 5 части 1 статьи 21 Закона Краснодарского края от 08 июня 2007 года № 1244-КЗ «О муниципальной службе в Краснодарском крае».

В остальной части административное исковое заявление не подлежит удовлетворению, поскольку при принятии оспариваемого нормативного правового акта Совет муниципального образования исходил из имеющихся бюджетных возможностей, пункты 1, 2, 5 и 6 оспариваемого решения, которым до 31 декабря 2016 года приостановлено действие Положения, утвержденных решением Совета муниципального образования Усть-Лабинский район от 10 декабря 2010 года № 9 не предусматривают отмену установленных доплат, что не противоречит действующему законодательству Российской Федерации и судебной практике; решение принято в пределах предоставленных Совету муниципального образования полномочий.

Руководствуясь статьями [20](http://sudact.ru/law/kas-rf/razdel-i/glava-2/statia-20/?marker=fdoctlaw), [208](http://sudact.ru/law/kas-rf/razdel-iv/glava-21_1/statia-208/?marker=fdoctlaw) – [216](http://sudact.ru/law/kas-rf/razdel-iv/glava-21_1/statia-216/?marker=fdoctlaw) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

**решил:**

административный иск < Ф.И.О. >11, < Ф.И.О. >5, < Ф.И.О. >4, < Ф.И.О. >6, < Ф.И.О. >7, < Ф.И.О. >8 о признании нормативного правового акта Совета муниципального образования Усть-Лабинский район Краснодарского края недействующим – удовлетворить в части.

Признать пункты 3 и 4 Решения от 25 декабря 2015 года № 6 протокол № 8 Совета муниципального образования Усть-Лабинский район шестого созыва «О приостановлении действия Положений о дополнительном материальном обеспечении лиц, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и о муниципальной поддержке отдельных категорий работников муниципального образования Усть-Лабинский район» – недействующими со дня пинятия указанного нормативного акта.

Обязать Совет муниципального образования Усть-Лабинский район Краснодарского края принять новый нормативный правовой акт об обеспечении соразмерной компенсации с 1 января 2016 года на период приостановления вышеуказанных выплат неопределенного круга лиц, относящихся к категории граждан, замещавших выборные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район Краснодарского края и получавших дополнительное материальное обеспечение на основании «Положения о дополнительном материальном обеспечении лиц, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования Усть-Лабинский район и о муниципальной поддержке отдельных категорий работников муниципального образования Усть-Лабинский район», утвержденного решением Совета муниципального образования Усть-Лабинский район Краснодарского края № 9 от 10 декабря 2010 года.

Настоящее решение суда в течение месяца, после вступления его в законную силу, подлежит опубликованию на официальном сайте муниципального образования Усть-Лабинский район в сети Интернет, а также в ближайшем выпуске районной газеты «Сельская новь» от даты вступления в законную силу настоящего решения.

Решение может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации через Краснодарский краевой суд в течение месяца со дня принятия его в окончательной форме.

Решение суда в окончательной форме изготовлено 8 апреля 2016 года.

Судья: