Шугрина Е.С. Гарантии деятельности главы муниципального образования в материалах судебной практики // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. N 1. С. 5 - 13.

**ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**В МАТЕРИАЛАХ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ**

**Е.С. ШУГРИНА**

Шугрина Екатерина Сергеевна, руководитель Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

В статье приводятся результаты мониторинга судебной практики по вопросам гарантий деятельности главы муниципального образования. Наиболее часто в судах рассматриваются дела, связанные с выплатой определенных денежных средств - материально-финансовых гарантий. Это касается в первую очередь таких популярных на местах выплат, как единовременная денежная выплата в связи с прекращением полномочий, пенсия за выслугу лет (ежемесячная доплата к страховой пенсии), доплата до уровня денежного вознаграждения по ранее замещаемой муниципальной должности, компенсация расходов, понесенных в связи с осуществлением полномочий, денежное поощрение, материальная помощь и др.

Ключевые слова: гарантии, материально-финансовые гарантии, "нематериальные" гарантии, глава муниципального образования, глава местной администрации, выходное пособие, пенсия за выслугу лет, компенсация, премия.

Guarantees of Activities of a Municipal Structure Head in Judicial Practice Files

E.S. Shugrina

Shugrina Ekaterina S., Head of the Center for Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

The article gives results of monitoring of the judicial practice related to guarantees of activities of a municipal structure head. Courts are most often reviewing cases involving payment of some amount of money as financial guarantees. This primarily concerns such locally popular payments as: a one-time monetary payment in view of termination of powers, a length-of-service pension (a monthly additional payment to an insurance pension), an additional payment to reach the level of remuneration received at the earlier occupied municipal post, reimbursement of expenses incurred in view of exercising of powers, a financial incentive, financial assistance, etc.

Key words: guarantees, financial guarantees, non-financial guarantees, municipal structure head, local administration head, termination allowance, length-of-service pension, compensation, bonus.

Все многообразие судебной практики по вопросу гарантий деятельности главы муниципального образования с определенной долей условности можно разбить на две группы:

- дела, в которых рассматриваются гарантии, связанные с выплатой определенных денежных средств, - материально-финансовые гарантии;

- дела, в которых исследуются "нематериальные" гарантии.

Основной массив судебных дел касается именно первой группы вопросов. В качестве примеров вопросов второй группы, которые исследуются в судах, можно привести гарантии, связанные с так называемой неприкосновенностью, и некоторые другие.

В письме комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 16 января 2012 г. N 3.20-25/7 "Об определении гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления" констатируется, что федеральными законами определяются гарантии прав депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них других уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий. Необходимость таких специальных гарантий беспрепятственного осуществления указанными лицами своих полномочий имеет целью оградить их от неправомерного вмешательства в их деятельность, от попыток оказать на них давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности (Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.2002 N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края"). Одной из организационных гарантий деятельности главы муниципального образования всегда рассматривалась возможность встреч с избирателями, жителями муниципального образования. Этот вопрос недавно был предметом рассмотрения Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ <1>.

--------------------------------

<1> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2017 г. N 27-П "По делу о проверке конституционности положений Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы"; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 26 июля 2017 г. N 5-АПГ17-57 (город Москва); Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. N 28 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях" // СПС "КонсультантПлюс".

Дело в том, что законодательством предусматривалось, что встречи депутата (в том числе глав) с избирателями в форме публичного мероприятия проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2017 г. N 27-П "По делу о проверке конституционности положений Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" подчеркивается, что к числу организационно-правовых основ, предназначенных для налаживания и поддержания устойчивой взаимосвязи депутатов с гражданами, чьи интересы они представляют, относится институт проведения встреч депутатов с избирателями, характеризующий конституционно-правовую природу депутатского мандата с точки зрения как возложенных на депутата полномочий, так и гарантий эффективного осуществления депутатской деятельности, в рамках которой посредством проведения таких встреч депутаты имеют возможность информировать избирателей о своей работе, а избиратели - возможность довести до сведения депутата свои пожелания относительно его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит. Вместе с тем особый публично-правовой статус депутата и нашедшие в нем свое выражение характеристики народного представительства, лежащее в основе депутатского мандата электоральное волеизъявление избирателей обязывают федерального законодателя использовать в целях урегулирования порядка проведения встреч депутатов с избирателями такие правовые конструкции, которые в должной мере учитывали бы специфику депутатской деятельности и создавали бы правовые условия, необходимые для того, чтобы проведение подобных встреч отвечало их предназначению, не влекло угрозу безопасности как для их организаторов и участников, так и для других лиц, не приводило к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан, а также не порождало коллизий иных публично значимых конституционных ценностей. По буквальному смыслу п. 6 ст. 1, п. 3 ст. 2 и п. 3 ст. 3 Федерального закона от 7 июня 2017 г. N 107-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях" встречи депутатов с избирателями не отождествляются с публичными мероприятиями, которые признаются лишь как возможная форма их проведения.

В судебной практике довольно регулярно возникает необходимость должного правового регулирования установления той или иной гарантии для главы муниципального образования. Следует напомнить, что на эту категорию не распространяются автоматически нормы трудового законодательства или законодательства о муниципальной службе <2>. Отсюда следует, что на выборных должностных лиц не распространяются автоматически нормы коллективного договора, которым регулируются определенные гарантии для муниципальных служащих <3>. Поэтому все гарантии должны быть оформлены должным образом в соответствии с правилом, установленным в ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ). И это нельзя рассматривать как дискриминацию <4>.

--------------------------------

<2> В 2013 г. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 июня N 15-П констатировал, что Трудовой кодекс РФ направлен на регулирование трудовых отношений и не распространяется на выборных должностных лиц местного самоуправления, имеющих особый публично-правовой статус.

<3> Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 29 сентября 2016 г. по делу N 33-9421/2016 // СПС "КонсультантПлюс".

<4> Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 16 октября 2014 г. N 33-6201/2014 // СПС "КонсультантПлюс".

Особенности надлежащего правового регулирования ("закон субъекта РФ - устав муниципального образования - решение представительного органа муниципального образования" <5>) чаще всего исследуются при рассмотрении пенсионных споров. Например, суды констатируют, что порядок выплаты доплаты к трудовой пенсии гражданам, замещавшим муниципальные должности, может быть установлен представительным органом муниципального образования лишь при наличии в уставе муниципального образования такого вида гарантий <6>. В случае исключения ежемесячной доплаты из закона субъекта РФ, устава муниципального образования положение о выплате подлежит отмене <7>. Вместе с тем есть примеры того, что правильность правового регулирования исследуется и для иных выплат - компенсации за неиспользованный отпуск <8>, выходного пособия <9>, премии и др.

--------------------------------

<5> Важность регулирования материально-финансовых гарантий деятельности главы муниципального образования именно решением представительного органа муниципального образования исследовалась в Определении Верховного Суда РФ от 8 сентября 2010 г. N 1-Г10-21 (Архангельская область). Со ссылкой на п. 8 ч. 10 ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ суд констатировал, что глава муниципального образования не может в своей деятельности подменять представительные органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые наделены собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, а соответственно, не могут быть лишены возможности реализовать предоставленные им полномочия по указанным вопросам.

<6> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2016 г. N 48-АПГ16-6 (Челябинская область) // СПС "КонсультантПлюс".

<7> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 18 мая 2016 г. N 48-АПГ16-4 (Челябинская область); Определение Верховного Суда РФ от 25 июля 2014 г. N 41-КГ14-11 (Ростовская область) // СПС "КонсультантПлюс".

<8> Апелляционное определение Магаданского областного суда от 2 декабря 2014 г. по делу N 2-1501/2014, 33-1003/2014 // СПС "КонсультантПлюс".

<9> Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 29 сентября 2016 г. по делу N 33-9421/2016; Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 июля 2013 г. по делу N 33-1631/2013; Определение Свердловского областного суда от 18 июня 2013 г. по делу N 33-7030/2013; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 8 декабря 2014 г. по делу N 33-16491/2014 // СПС "КонсультантПлюс".

Важность правильности и полноты правового регулирования на муниципальном уровне соответствующих гарантий главы муниципального образования ярко проявилась на примере дел, связанных с премированием глав муниципальных образований, - неправильное оформление премий влечет наступление гражданско-правовой или уголовной ответственности <10>. Суды однозначно признают, что в условиях отсутствия решения представительного органа муниципального образования глава муниципального образования не может сам себе выписать премию.

--------------------------------

<10> Более подробно об этом см.: Ялтонская Н.С. Оплата труда главы муниципального образования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. N 4. С. 14 - 19.

В Определении Верховного Суда РФ от 5 февраля 2014 г. N 74-АПГ13-37 (Республика Саха (Якутия)) сформулировано важное правило, касающееся установления разных гарантий главы муниципального образования, предполагающих расходование определенных финансовых средств. Установление законом субъекта РФ правового регулирования, предусмотренного ст. 40 Закона N 131-ФЗ, не отменяет порядка самостоятельного расходования муниципальными образованиями средств местного бюджета. В связи с этим расходные обязательства муниципального образования по рассматриваемому вопросу возникают лишь в результате принятия органом местного самоуправления соответствующего муниципального акта. При отсутствии указанного акта расходное обязательство муниципального образования не возникает и не исполняется <11>.

--------------------------------

<11> Подобная позиция сформулирована и в Определении Верховного Суда РФ от 7 сентября 2011 г. N 1-Г11-16 (Архангельская область) // СПС "КонсультантПлюс".

Следует отметить, что объем гарантий для главы муниципального образования может чуть различаться в зависимости от того, какая модель организации местного самоуправления выбирается. Например, если глава муниципального образования одновременно является депутатом, председателем представительного органа, то на него распространяются соответствующие гарантии, установленные для депутатов.

В этом случае представляет большой интерес такая позиция Конституционного Суда РФ: предоставление депутатам, осуществляющим свою деятельность на профессиональной постоянной основе, **при прекращении их полномочий** такой гарантии, как **единовременная денежная выплата**, направлено на обеспечение им дополнительных возможностей для адаптации к изменившимся в связи с прекращением депутатских полномочий жизненным обстоятельствам. В своем назначении единовременная денежная выплата вполне соответствует природе депутатского мандата, характеру профессиональной депутатской деятельности и призвана гарантировать конституционное право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности, профессию, тем более учитывая, что депутатам, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе после прекращения их полномочий, не гарантируется предоставление прежней работы (должности), а при ее отсутствии - другой равноценной должности (работы) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации (Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 N 7-П "По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов").

Этот вопрос регулярно встречается и в практике судов общей юрисдикции. Например, еще в 2012 г. Верховный Суд РФ констатировал, что выплата в связи с прекращением полномочий с начисленным на нее районным коэффициентом создает выборным должностным лицам преимущества по сравнению с гражданами, которым в условиях прекращения трудовых отношений такая выплата не полагается <12>. В Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 6 апреля 2016 г. N 52-АПГ16-1 (Республика Алтай) исследуется вопрос о пределах полномочий регионального законодателя по установлению не только размера выплат и условий их осуществления ушедшим в отставку выборным лицам, осуществляющим полномочия на постоянной основе, но и вида и формы дополнительных гарантий ушедшим в отставку лицам этой категории. Судебная коллегия констатирует, что федеральный законодатель, предоставив право субъектам РФ и органам местного самоуправления устанавливать 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, одновременно относит определение оснований непредоставления таких гарантий указанным лицам к компетенции федерального законодателя; очевидно, что формулирование таких оснований федеральным законом не требует их подтверждения нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами местного самоуправления. Суд приходит к выводу о неправомерности регламентации законом субъекта РФ размеров выплат и условий их осуществления ушедшим в отставку выборным лицам, осуществляющим полномочия на постоянной основе.

--------------------------------

<12> Определение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2012 г. N 1-АПГ12-2 (Архангельская область) // СПС "КонсультантПлюс".

В 2015 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации обобщила практику прокурорского надзора за исполнением законодательства при установлении выборным должностным лицам местного самоуправления пенсий и доплат к ним, подготовив соответствующий обзор. В обзоре, в частности, констатируется, что, поскольку выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются, принцип соотносимости пенсионного обеспечения муниципального служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации к ним не применим. Это обстоятельство позволяет назначать им при определенных условиях высокие пенсии. Так, размер доплаты к трудовой пенсии по старости мэра г. Воронежа Воронежской области при наличии стажа муниципальной службы 15 лет составил бы почти 60 тыс. руб. Общий размер пенсии бывшего мэра г. Ростова-на-Дону Ростовской области в случае обращения за назначением пенсии за выслугу лет (примерно 73 тыс. руб.) с учетом страховой пенсии по старости составил бы около 100 тыс. руб.

Прокурорами также были выявлены факты несоблюдения муниципальными образованиями, бюджеты которых являются дотационными, принципов самостоятельности и сбалансированности их бюджетов при установлении дополнительных социальных гарантий выборным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим в виде выплат пенсий за выслугу лет либо доплат к пенсиям по старости. Указанные нарушения выявлены в Алтайском крае, республиках Бурятия и Хакасия, Волгоградской, Брянской и Кировской областях. Не всегда в муниципальных образованиях порядок назначения и выплаты ежемесячных доплат к пенсии по старости выборным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим определяется их уставами (Республика Алтай, Вологодская и Свердловская области). Законодательством в Республике Северная Осетия - Алания и в Новосибирской области не предусмотрены общие принципы установления гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица муниципального образования <13>. Следует обратить внимание на то, что большое количество судебных дел инициируется именно органами прокуратуры.

--------------------------------

<13> Генпрокуратура России обобщила практику прокурорского надзора за исполнением закона при установлении пенсий выборным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим (размещено на сайте 02.12.2015 по адресу https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-982826/).

Значительное количество судебных решений принято по вопросам пенсионного обеспечения, особенно в виде **пенсии за выслугу лет (ежемесячной доплаты к страховой пенсии)**.

Не обошел вниманием данную проблему и Конституционный Суд РФ. Его обобщенная позиция сформулирована в Определении от 29 мая 2012 г. N 1007-О в отношении органов государственной власти, но может быть использована и для органов местного самоуправления. На это указывается в Определении от 23 ноября 2017 г. N 2716-О. Рассматривая вопрос о правовой природе ежемесячных доплат к пенсии, Конституционный Суд РФ указал, что такого рода доплаты к пенсии при наличии у определенного стажа (выслуги лет) являются дополнительным обеспечением бывших государственных гражданских служащих субъектов РФ, предоставляемым им за счет средств соответствующих бюджетов субъектов РФ помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях; в силу этого при изменении правил предоставления таких дополнительных выплат право на социальное обеспечение, включающее закрепленное ст. 39 (ч. ч. 1 и 2) Конституции РФ право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушается (Определения от 11.05.2006 N 88-О, от 03.04.2007 N 332-О-П, от 15.01.2008 N 107-О-О и N 108-О-О). Вместе с тем при изменении правового регулирования порядка и условий предоставления ежемесячных доплат к пенсиям, назначаемым данной категории граждан, законодатель субъекта РФ должен руководствоваться принципом социальной справедливости, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов субъекта РФ, а также принимать во внимание его социально-экономическое положение и возможности бюджета (Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 N 473-О-О).

Практика судов общей юрисдикции является по одним и тем же вопросам установления доплат к пенсиям противоречивой; позиции Конституционного Суда РФ не всегда применяются должным образом. Вместе с тем можно выделить следующие правовые позиции:

1. Поскольку муниципальные служащие обеспечивают деятельность органов местного самоуправления и способствуют выполнению обязанностей выборных должностных лиц, лиц, замещающих муниципальные должности, т.е. выполняют единые вопросы местного самоуправления, то и социальные гарантии, к которым относится право на дополнительное обеспечение в виде пенсии за выслугу лет, предусмотренные для муниципальных служащих, должны предоставляться и лицам, замещавшим муниципальные должности в муниципальном образовании <14>. Иное будет означать ухудшение положение лиц, замещающих выборные должности по сравнению с муниципальными служащими <15>.

--------------------------------

<14> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 4 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. N 10 - 11 (далее - Обзор судебной практики N 4); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 8 июня 2016 г. N 83-АПГ16-2 (Брянская область) (далее - Апелляционное определение N 83-АПГ16-2) // СПС "КонсультантПлюс".

<15> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 июля 2017 г. N 47-АПГ17-4 (Оренбургская область) // СПС "КонсультантПлюс".

2. Пенсионное обеспечение за выслугу лет относится к числу специальных гарантий и предоставляется помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях; федеральный законодатель не связывает ее исполнение с таким условием, как отсутствие у муниципального образования необходимых собственных денежных средств для выплаты этой надбавки к пенсии. Иное означает фактическое лишение гарантированного федеральным законодателем права на получение дополнительного пенсионного обеспечения в виде пенсии за выслугу. Лишение лиц, замещавших муниципальную должность, права на получение назначенной ему пенсии за выслугу лет в случае отсутствия у муниципального образования необходимых собственных денежных средств для указанной выплаты приводит к необоснованным различиям в реализации данного права лицами, работавшими в другом муниципальном образовании, и влечет за собой такую дифференциацию в правовом положении граждан, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями ст. 19 (ч. ч. 1 и 2) Конституции РФ и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ <16>.

--------------------------------

<16> Обзор судебной практики N 4 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016); Апелляционное определение N 83-АПГ16-2. Подобная позиция сформулирована и в иных судебных решениях: Апелляционные определения Верховного Суда РФ от 31 января 2018 г. N 2-АПГ17-19 (Вологодская область), от 15 ноября 2017 г. N 37-АПГ17-4 (Орловская область), от 15 ноября 2017 г. N 2-АПГ17-17 (Вологодская область), от 23 августа 2017 г. N 2-АПГ17-11 (Вологодская область), от 31 мая 2017 г. N 2-АПГ17-6 (Вологодская область), от 31 мая 2017 г. N 2-АПГ17-4 (Вологодская область), от 31 мая 2017 г. N 2-АПГ17-5 (Вологодская область), от 21 декабря 2016 г. N 83-АПГ16-16 (Брянская область), от 16 ноября 2016 г. N 51-АПГ16-18 (Алтайский край), от 6 июля 2016 г. N 83-АПГ16-3 (Брянская область), от 8 июня 2016 г. N 83-АПГ16-2 (Брянская область); Определение Верховного Суда РФ от 24 августа 2016 г. N 59-КГ16-15 (Амурская область) // СПС "КонсультантПлюс".

Вместе с тем в практике Верховного Суда РФ есть и иные решения, в которых возможность установления пенсии ставится в зависимость от уровня бюджетной обеспеченности (размера дотационности муниципального образования). Так, в Определении Верховного Суда РФ от 18 июня 2014 г. N 86-КГПР14-2 (Владимирская область) говорится о том, что федеральный законодатель, наделяя субъект РФ нормотворческими полномочиями, одновременно определил объемы и границы их осуществления. Из принципа самостоятельности бюджетов, установленного в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ, следует недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В дотационном муниципальном образовании установление дополнительных гарантий противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям федерального законодательства <17>.

--------------------------------

<17> Подобная позиция содержится в иных решениях. См., например: Определения Верховного Суда РФ от 28 августа 2013 г. N 48-АПГ13-10 (Челябинская область), от 30 января 2013 г. N 55-АПГ12-7 (Республика Хакасия); Апелляционные определения Верховного Суда РФ от 22 июня 2016 г. N 83-АПГ16-4 (Брянская область) (далее - Апелляционное определение N 83-АПГ16-4), от 6 июля 2016 г. N 83-АПГ16-3 (Брянская область), от 8 июня 2016 г. N 83-АПГ16-2 (Брянская область); Апелляционное определение Ростовского областного суда от 8 декабря 2014 г. по делу N 33-16491/2014 // СПС "КонсультантПлюс".

3. Финансовые возможности местных бюджетов исследуются судами и в несколько ином контексте: во-первых, при анализе критериев установления пенсии за выслугу лет и возможности их изменения. Органы местного самоуправления, обладая полномочиями по установлению порядка и условий предоставления такой дополнительной гарантии, вправе изменять размер пенсии по выслуге лет, назначаемой лицам, замещающим муниципальные должности, за счет собственных средств с учетом имеющихся у них финансово-экономических возможностей <18>. Причем есть примеры того, что суд реально проверяет то, за счет каких источников осуществляются выплаты - за счет собственных средств или трансфертов <19>. Во-вторых, суды считают недопустимым снижение размера доплаты муниципальным правовым актом по сравнению с тем, что установлено в законе субъекта РФ <20>.

--------------------------------

<18> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28 августа 2017 г. N 44-АПГ17-7 (Пермский край) (далее - Апелляционное определение N 44-АПГ17-7); Апелляционное определение Самарского областного суда от 1 ноября 2016 г. по делу N 33-14406/2016; Определение Верховного Суда РФ от 24 августа 2016 г. N 59-КГ16-15 (Амурская область) // СПС "КонсультантПлюс".

<19> Апелляционные определения Верховного Суда РФ от 21 декабря 2016 г. N 83-АПГ16-16 (Брянская область), от 16 ноября 2016 г. N 51-АПГ16-18 (Алтайский край); Определения Верховного Суда РФ от 18 июня 2014 г. N 86-КГПР14-2 (Владимирская область), от 20 июля 2011 г. N 11-Г11-22 (Республика Татарстан) // СПС "КонсультантПлюс".

<20> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2017 г. N 10-АПГ17-11 (Кировская область) // СПС "КонсультантПлюс".

4. Установив муниципальным правовым актом социальную гарантию в виде доплаты к пенсии лицу, замещавшему муниципальную должность, орган местного самоуправления произвольно отменить либо временно приостановить ее предоставление не может. Это приводит к произвольному отказу от установления механизма реализации гарантированного законодательством права на доплату к пенсии, что противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу <21>. Кстати, такой подход вытекает и из ряда решений Конституционного Суда РФ. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, законодатель вправе приостанавливать выплату компенсаций, предусмотрев при этом надлежащий механизм соответствующего возмещения. Формы и способы такого возмещения могут быть различными, однако объем социальных гарантий не должен уменьшаться (Постановления от 19.06.2002 N 11-П, от 23.04.2004 N 9-П, Определения от 15.02.2005 N 17-О, от 05.07.2005 N 246-О и N 303-О).

--------------------------------

<21> Апелляционные определения Верховного Суда РФ от 27 сентября 2017 г. N 2-АПГ17-16 (Вологодская область), от 27 сентября 2017 г. N 2-АПГ17-14 (Вологодская область), от 15 ноября 2017 г. N 37-АПГ17-4 (Орловская область), от 15 ноября 2017 г. N 2-АПГ17-17 (Вологодская область), от 23 августа 2017 г. N 2-АПГ17-11 (Вологодская область), от 31 мая 2017 г. N 2-АПГ17-6 (Вологодская область), от 31 мая 2017 г. N 2-АПГ17-4 (Вологодская область), от 31 мая 2017 г. N 2-АПГ17-5 (Вологодская область), от 26 декабря 2016 г. N 51-АПГ16-19 (Алтайский край) (далее - Апелляционное определение N 51-АПГ16-19) // СПС "КонсультантПлюс".

5. С одной стороны, изменение размера предоставления дополнительной меры социальной поддержки и социальной помощи, предоставляемой за счет средств местного бюджета, не может рассматриваться как снижение уровня правовых гарантий, предусмотренных федеральным законодательством. С другой стороны, размер пенсии подлежит регулярному индексированию, учитывающему уровень инфляции. Иное равносильно отказу государства от ранее принятых на себя публично-правовых обязательств перед гражданами, нуждающимися в особой социальной защите <22>. В Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 24 мая 2017 г. N 38-АПГ17-1 (Тульская область) дополнительно подчеркивается, что введение порядка, условий и критериев предоставления пенсии за выслугу лет, а также их последующая корректировка, что является усмотрением субъекта РФ, сами по себе федеральному законодательству не противоречат и прав данной категории граждан на социальное обеспечение, в том числе их конституционное право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушают.

--------------------------------

<22> Апелляционное определение N 51-АПГ16-19 // СПС "КонсультантПлюс".

6. В Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 12 июля 2017 г. N 47-АПГ17-4 (Оренбургская область) исследовался довольно неожиданный вопрос установления пенсии за выслугу лет. В решении констатируется, что глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, т.е. продолжение деятельности на муниципальной должности зависит не только от лица, претендующего на ее замещение, следовательно, такое условие, как замещение должности главы района два срока и более, предусмотренное в норме об определении размера среднемесячного заработка, из которого исчисляется пенсия за выслугу лет, фактически лишает главу муниципального образования, замещавшего муниципальную должность один срок, получать пенсию за выслугу лет в размере, установленном для лиц, замещающих муниципальные должности.

7. Поскольку ежемесячная доплата к страховой пенсии является дополнительной социальной гарантией, она должна предоставляться только тем лицам, которые указаны в федеральном законодательстве; законом субъекта РФ этот перечень не может быть расширен. Иное означает необоснованные расходы местных бюджетов и предоставление пенсии лицам, не достигшим пенсионного возраста и не потерявшим трудоспособность в период осуществления полномочий <23>.

--------------------------------

<23> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2017 г. N 10-АПГ17-2 (Кировская область); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 мая 2017 г. N 38-АПГ17-1 (Тульская область) // СПС "КонсультантПлюс".

Есть примеры того, что этот вопрос исследуется и в хронологическом контексте. Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 13 сентября 2017 г. N 32-АПГ17-7 (Саратовская область) констатируется, что ежемесячная фиксированная выплата к страховой пенсии по старости на момент введения в 2006 г. ни федеральным, ни региональным законодательством не предусмотрена <24>, поэтому, исходя из объема полномочий, предоставленных федеральным законодателем органу местного самоуправления, могла быть установлена представительным органом муниципального района только за счет средств бюджета муниципального района. Приведение норм муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным и региональным законодательством не говорит о незаконности снижения социальной гарантии. Кроме того, встречаются и решения, основанные на запрете придания обратной силы закону, ухудшающему правовое положение граждан, означающему, по существу, отмену для этих лиц права, приобретенного в соответствии с ранее действующим законодательством и реализуемого в конкретных правоотношениях <25>.

--------------------------------

<24> Часть 5.1 ст. 40 Федерального закона N 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривающая особенности правового регулирования гарантий выборным должностным лицам органов местного самоуправления, была введена в ноябре 2011 г.

<25> Кассационное определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2017 г. N 2-КГ17-2 (Вологодская область) // СПС "КонсультантПлюс".

8. Если необходимо провести перерасчет пенсии за выслугу лет, то необходимо применять правило, сформулированное в п. "а" ст. 55 Закона РФ от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей": перерасчет размеров назначенных пенсий за выслугу лет производится с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором наступили обстоятельства, влекущие за собой перерасчет размеров пенсий в сторону уменьшения. Это обусловлено единством правовой природы пенсии за выслугу лет лиц, замещающих государственные должности, муниципальные должности, находящихся на муниципальной и государственной службе <26>.

--------------------------------

<26> Апелляционное определение N 44-АПГ17-7 // СПС "КонсультантПлюс".

Есть примеры того, что реализация гарантии зависит от фактического статуса лица, который был главой муниципального образования. Например, бывший глава муниципального образования, который на момент рассмотрения дела был депутатом представительного органа этого муниципального образования, обратился с требованием о **выплате доплаты до уровня денежного вознаграждения по ранее замещаемой муниципальной должности**. В удовлетворении требования было отказано, поскольку установленная положением о статусе депутата районного собрания дополнительная гарантия не предусмотрена ни нормами федерального законодательства, ни законодательством субъекта РФ, ни уставом муниципального района <27>.

--------------------------------

<27> Апелляционное определение Саратовского областного суда от 20 ноября 2014 г. по делу N 33-6273 // СПС "КонсультантПлюс".

Вопрос о **компенсации расходов, понесенных в связи с осуществлением полномочий**, чаще всего возникает в отношении депутатов представительных органов и может касаться глав муниципальных образований, которые имеют этот статус. Суды не признают в качестве компенсации понесенных расходов регулярную, единую для всех выплату, которая производится, приостанавливается и возобновляется независимо от понесенных депутатом расходов в связи с осуществлением полномочий и, более того, независимо от фактического исполнения таких полномочий. Такие выплаты суды рассматривают как ежемесячный доход независимо от фактического исполнения публичных функций. Это не согласуется со статусом депутата, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, который вправе иметь другую постоянную работу <28>.

--------------------------------

<28> Апелляционные определения Верховного Суда РФ от 28 февраля 2018 г. N 53-АПГ18-1 (Красноярский край), от 31 мая 2017 г. N 36-АПГ17-1 (Смоленская область), N 83-АПГ16-4 (Брянская область) // СПС "КонсультантПлюс".

Есть примеры того, что глава сельского поселения использует свой личный транспорт для служебной деятельности. В этом случае при неправильном оформлении возмещения понесенных расходов есть риск попасть под действие статей о неосновательном обогащении. В этом случае суд исследует следующие вопросы: можно ли отнести оплату фактически понесенных затрат на использование личного автотранспорта для служебной деятельности к числу компенсаций; обладает ли глава муниципального образования правом на получение подобной компенсации; есть или нет счетная ошибка (проводит проверку имеющихся финансовых документов, подтверждающих правильность начисления и выплаты). Так, в Костромской области суд посчитал, что данный вид возмещения может быть отнесен к числу компенсаций, не подпадающих под действие норм о неосновательном обогащении в соответствии с ч. 3 ст. 1109 ГК РФ. Более того, суд констатировал, что, поскольку не представлено доказательств, бесспорно подтверждающих недобросовестность главы при получении спорных сумм, т.е. доказательств, подтверждающих его умышленные действия по сокрытию обстоятельств, которые могли влиять на назначение и выплату этих сумм, то денежные средства, полученные им, не могут быть квалифицированы как неосновательное обогащение. Исследуя правомерность оформления данной компенсации, суд опирался на ч. 5.1 ст. 40 Закона N 131-ФЗ и установил наличие соответствующего вида компенсаций как гарантии выборным должностным лицам в законе субъекта, уставе муниципального образования и решении представительного органа (важно обращать внимание и на особенности оформление оплаты при выезде за пределы муниципального образования (например, выписывать командировочное удостоверение) и работы в выходные и праздничные дни). Для оплаты главой были представлены документы, содержащие исчерпывающие данные о транспорте, показания спидометра, о датах поездок, местах назначения по путевкам, пройденный километраж, данные о количестве списанного бензина, цене за 1 литр бензина, итоговой стоимости бензина, цели поездок <29>.

--------------------------------

<29> Решение Павинского районного суда Костромской области от 10 июля 2015 г. по делу N 2-186/2015~М-172/2015 // СПС "КонсультантПлюс".

Как уже неоднократно говорилось ранее, специального закона, регулирующего статус главы муниципального образования нет; трудовое законодательство, законодательство о муниципальной службе на них не распространяются. Поэтому надо очень аккуратно относится к тому, как регулируются разные вопросы, важные для лица, занимающего должность главы муниципального образования, в том числе **денежного содержания, денежного поощрения, материальной помощи и др.** В связи с усилением антикоррупционного законодательства в последние годы данные вопросы получили повышенное внимание со стороны правоохранительных органов. Это привело к резкому увеличению количества уголовных дел. Анализ судебной практики позволяет выделить следующее:

- для выплаты премии главе муниципального образования недостаточно решения главы муниципального образования, необходимо решение представительного органа, которым утверждаются общие правила и критерии премирования (далеко не всегда положения об оплате или денежном содержании предусматривают возможность выплаты премии главе муниципального образования); в ряде судебных дел отдельно констатируется, что решение о премировании главы муниципального образования также должно приниматься представительным органом муниципального образования <30>;

--------------------------------

<30> Приговор Пугачевского районного суда Саратовской области N 1-3(3)/2017 1-3/2017 1-44/2016 от 15 февраля 2017 г. по делу N 1-3(3)/2017; Приговор Кизеловского городского суда Пермского края от 29 декабря 2015 г. по делу N 1-108/2015; Апелляционное определение Верховного Суда Удмуртской республики от 17 августа 2017 г. по делу N 22-1504 (далее - Апелляционное определение N 22-1504) // СПС "КонсультантПлюс".

- одно и то же деяние может квалифицироваться по-разному и влечет возбуждение как уголовных дел, так и применение мер гражданской ответственности <31> (в этом случае не всегда ставится вопрос об уголовной ответственности); судебная практика очень противоречива: например, в рамках уголовных дел нарушения при оформлении премии квалифицируются как мошенничество <32> (ч. 3 ст. 159 УК РФ), хищение чужого имущества <33> (ч. 3 ст. 160 УК РФ), превышение полномочий <34> (ч. 2 ст. 286 УК РФ), подлог <35> (ч. 1 ст. 292 УК РФ);

--------------------------------

<31> См., например: Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 14 сентября 2016 г. по делу N 33-4117/2016; Апелляционное определение Псковского областного суда от 22 мая 2012 г. по делу N 33-809 // СПС "КонсультантПлюс".

<32> Приговор Балаковского районного суда Саратовской области от 29 февраля 2016 г. по делу N 1-2/2016(1-38/2015) // СПС "КонсультантПлюс".

<33> См., например: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 11 мая 2017 г. по делу N 22-2406/2017; Приговор Енисейского районного суда Красноярского края от 3 марта 2017 г. по делу N 1-11/2017 (далее - Приговор по делу N 1-11/2017); Приговор Енисейского районного суда Красноярского края от 19 мая 2017 г. по делу N 1-15/2017 (далее - Приговор по делу N 1-15/2017); Приговор Красноармейского городского суда Саратовской области от 25 ноября 2016 г. по делу N 1-66/2016; Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 25 февраля 2015 г. по делу N 22-242/2015 // СПС "КонсультантПлюс".

<34> Приговор Пугачевского районного суда Саратовской области от 15 февраля 2017 г. по делу N 1-3(3)/2017; Приговор Кизеловского городского суда Пермского края от 29 декабря 2015 г. по делу N 1-108/2015 // СПС "КонсультантПлюс".

<35> Апелляционное определение N 22-1504 // СПС "КонсультантПлюс".

- бросается в глаза явная несоразмерность последствий содеянному.

Например, в Енисейском районе Красноярского края за неправильно оформленную премию в размере 5 тыс. рублей (за вычетом налогов главой реально получено 4 350 рублей):

- в отношении главы Усть-Питского сельсовета было возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 160 УК РФ; глава умерла во время следствия;

- глава Плотбищенского сельсовета был осужден по ч. 3 ст. 160 УК РФ - штраф в размере 25 тыс. руб. <36>;

--------------------------------

<36> Приговор по делу N 1-11/2017 // СПС "КонсультантПлюс".

- глава Кривлякского сельсовета была осуждена по ч. 3 ст. 160 УК РФ - штраф в размере 125 тыс. руб.; решением Красноярского краевого суда приговор отменен, дело прекращено за малозначительностью <37>;

--------------------------------

<37> Приговор по делу N 1-15/2017; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 10 августа 2017 г. по делу N 22-4612/2017 // СПС "КонсультантПлюс".

- в отношении главы Маковского сельсовета дело прекращено за малозначительностью <38>.

--------------------------------

<38> Постановление Енисейского районного суда Красноярского края от 30 июня 2017 г. по делу N 1-10/2017 // СПС "КонсультантПлюс".

Отдельную категорию составляют дела, связанные с тем, что глава получает премию на основании ходатайства иного органа власти. И в этом случае необходимо соблюдать все правила оформлении премии. Например, в Псковской области на основании обращения прокурора рассматривался вопрос о привлечении к ответственности главы муниципального образования за неправильное оформление премии, осуществленной во исполнение ходатайства финансового управления Псковской области о премировании главы района и начальника финансового органа, обеспечивших наилучшие показатели оценки платежеспособности бюджетов муниципальных образований Псковской области и качества управления муниципальными финансами Псковской области <39>.

--------------------------------

<39> Апелляционное определение Псковского областного суда от 22 мая 2012 г. по делу N 33-809 // СПС "КонсультантПлюс".

По неофициальным оценкам специалистов, среднестатистическая стоимость работы по расследованию уголовного дела, привлечению к ответственности обходится государству в 16 тыс. руб. Вызывает много вопросов продолжение уголовного преследования лица, которое полностью возместило причиненный муниципальному образованию ущерб в размере 4 350 руб.

И еще. Как правило, в сельских поселениях глава муниципального образования одновременно является и главой местной администрации, и председателем представительного органа. Вступление в законную силу обвинительного приговора суда является основанием для прекращения полномочий главы муниципального образования. Иными словами, территория муниципального образования оказывается одновременно без всех руководителей.

В таблице приведены некоторые примеры судебных решений, связанные с неправильным оформлением премирования глав муниципальных образований <40>.

--------------------------------

<40> При составлении таблицы были использованы материалы, подготовленные Красноярским институтом муниципального развития и опубликованные в ноябре 2017 г. в Дайджесте актуальной правовой информации. Размещены на сайте Института по адресу: https://krasimr.ru/userfiles/lib/19/5a322dfd9f75e.pdf.

Таблица

Сведения о применении мер ответственности при нарушениях

в премировании выборных должностных лиц

органов местного самоуправления

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Регион** | **Размер премии и основание** | **Квалификация** | **Меры ответственности** | **Источник информации** |
| Астраханская область | 1 312 612 рублей | Часть 3 ст. 160 УК РФ | Штраф 300 тысяч рублей с лишением права занимать должности в органах власти на два года | Приговор Красноярского районного суда Астраханской области от 9 февраля 2017 г. по делу N 1-12/2017 |
| Брянская область | 647 тысяч рублей | Часть 2 ст. 285 УК РФ | 3 года лишения свободы условно, на такой же срок лишен права занимать должности в органах власти | Приговор Брянского районного суда Брянской области от 28 июля 2015 г. по делу N 1-117/2015 |
| Забайкальский край | 208 тысяч рублей | Ст. 1109 ГК РФ | 208 тысяч рублей неосновательного обогащения | Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 14 сентября 2016 г. по делу N 33-4117/2016 |
| Красноярский край | 4 350 рублей | Часть 3 ст. 160 УК РФ | Штраф 25 тысяч рублей | Приговор Енисейского районного суда Красноярского края от 3 марта 2017 г. по делу N 1-11/2017 |
| 4 350 рублей | Часть 3 ст. 160 УК РФ | Штраф 125 тысяч рублей; приговор отменен, дело прекращено за малозначительностью | Приговор Енисейского районного суда Красноярского края от 19 мая 2017 г. по делу N 1-15/2017; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 10 августа 2017 г. по делу N 22-4612/2017 |
| 4 350 рублей | Часть 3 ст. 160 УК РФ | Дело прекращено за малозначительностью | Постановление Енисейского районного суда Красноярского края от 30 июня 2017 г. по делу N 1-10/2017 |
| Орловская область | 16 369 рублей | Часть 3 ст. 160 УК РФ | Штраф 25 тысяч рублей | Приговор Покровского районного суда Орловской области от 23 марта 2016 г. по делу N 1-11/2016 |
| Пермский край | Сумма премии в судебном решении отсутствует | Часть 2 ст. 286 УК РФ | Штраф в размере 120 тысяч рублейПроизводство по гражданскому делу прекращено | Приговор Кизеловского городского суда Пермского края от 29 декабря 2015 г. по делу N 1-108/2015 |
| Псковская область | Сумма премии в судебном решении отсутствует | Статья 1109 ГК РФ, ст. 137 ТК РФ | 27 июля 2010 г. Государственное финансовое управление Псковской области адресовало Администрации Дновского района ходатайство о премировании Главы района и начальника финансового органа, обеспечивших наилучшие показатели оценки платежеспособности бюджетов муниципальных образований Псковской области и качества управления муниципальными финансами Псковской области.В удовлетворении исковых требований прокурора о взыскании незаконно полученных денежных средств отказано | Решение Дновского районного суда Псковской области от 15 марта 2012 г.;Апелляционное определение Псковского областного суда от 22 мая 2012 г. по делу N 33-809 |
| Ростовская область | 36 888 рублей | Часть 3 ст. 160 УК РФ | Гражданский иск не заявлен. 2 (два) года лишения свободы; с учетом ст. 73 УК РФ назначенное наказание является условным (испытательный срок в 2 года) | Приговор Пролетарского районного суда Ростовской области по делу N 1-8 (15) от 3 августа 2015 г. |
| Саратовская область | 6 435 рублей | Часть 3 ст. 160 УК РФ, ч. 1 ст. 292 УК РФ | Штраф 350 тысяч рублей, лишение права занимать должности в органах власти сроком на два года | Приговор Красноармейского городского суда Саратовской области от 25 ноября 2016 г. по делу N 1-66/2016 |
| Сумма премии в судебном решении отсутствует | Часть 1 ст. 292, ч. 3 ст. 159 УК РФ | Штраф 160 тысяч рублей, лишение права занимать должности в органах власти сроком на один год и шесть месяцев | Приговор Балаковского районного суда Саратовской области от 29 февраля 2016 г. по делу N 1-2/2016(1-38/2015) |
| 13 468 рублей | Часть 2 ст. 286 УК РФ | Взыскание суммы ущерба в размере 13 468 рублей; штраф в размере 150 тысяч рублей с лишением права занимать должности в органах власти сроком на 1 год | Приговор Пугачевского районного суда Саратовской области от 15 февраля 2017 г. по делу N 1-3(3)/2017 |
| Республика Удмуртия | 24 650 рублей | Часть 2 ст. 286, ч. 2 ст. 292 УК РФ | Штраф в размере 150 тысяч рублей | Апелляционное определение Верховного Суда Удмуртской республики от 17 августа 2017 г. по делу N 22-1504 |

Литература

1. Ялтонская Н.С. Оплата труда главы муниципального образования / Н.С. Ялтонская // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. N 4. С. 14 - 19.