

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

г. Омск

11 марта 2014 г.

Куйбышевский районный суд города Омска в составе председательствующего судьи Сафаралеева М.Р., при секретаре Первых А.В., рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора города Омска о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Устава города Омска,

УСТАНОВИЛ:

Прокурор города Омска обратился в суд с названным заявлением, указав, что в результате проверки законности решения Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 «Об Уставе города Омска» выявлены противоречия содержащихся в нем норм федеральному законодательству. В частности, по мнению заявителя, положения ч. 2 ст. 37 Устава города Омска противоречат требованиям бюджетного законодательства, принципам самостоятельности и сбалансированности бюджета, не соответствуют требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования, содержат коррупциогенные факторы. Также заявитель оспаривал положения п.п. 13, 14, 43 ч. 1 ст. 9 и ч. 6 ст. 39 Устава города Омска, ссылаясь на несоответствие их формулировок действующей редакции Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основании изложенного прокурор города Омска просил признать названные положения Устава города Омска противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Определением от 21.02.2014 к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечен департамент финансов и контроля Администрации г. Омска (л.д. 76).

Определением Куйбышевского районного суда г. Омска от 28.02.2014 производство по настоящему делу в части требований о признании противоречащими федеральному законодательству положений п. 13 ч. 1 ст. 9 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), прекращено.

В судебном заседании прокурор города Омска Полубояров А.А. заявление в остальной части поддержал. Дополнительно пояснил, что требования в части признания противоречащими федеральному законодательству п.п. 14, 43 ч. 1 ст. 9 и ч. 6 ст. 39 Устава города Омска

обусловлено наличием неточностей в формулировках норм устава и Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Представитель Омского городского Совета по доверенности Клименко В.И. (л.д. 62) в судебном заседании с заявленными требованиями не согласилась, в представленном отзыве просила заявление прокурора города Омска оставить без удовлетворения. Указала, что оспариваемые заявителем дополнительные гарантии муниципальным служащим аналогичны тем, которые предоставлены государственным гражданским служащим Омской области. Органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Обратила внимание на то, что муниципальные служащие имеют особый правовой статус, отличаются от иных категорий работников, на них нормы трудового права распространяются с особенностями, установленными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Пояснила, что установление дополнительных гарантий, предусмотренных ч. 2 ст. 37 Устава города Омска, необходимо, в том числе, для обеспечения стабильности муниципальной службы, правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, в связи с чем не нарушает баланса частных и публичных интересов. Ссылалась на право органов местного самоуправления самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих, на невозможность перенаправления денежных средств, израсходованных на предоставление спорных гарантий, на иные цели. Указала на отсутствие в доходной части бюджета города Омска дотаций из бюджета Российской Федерации, а также субсидий на оплату труда муниципальных служащих. Полагала, что оспариваемые положения соответствуют требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования, не содержат коррупциогенных факторов. Относительно требований о признании противоречащими федеральному законодательству п.п. 14, 43 ч. 1 ст. 9, ч. 6 ст. 39 Устава города Омска пояснила, что данные противоречия будут устранены в рабочем порядке. Указала, что соответствующий проект изменений уже внесен на рассмотрение комитета Омского городского Совета по вопросам местного самоуправления, законности и правопорядка.

Представитель Администрации г. Омска и Мэра г. Омска по доверенности Яковлев К.А. (л.д. 61) с требованиями прокурора не согласился по тем же основаниям, что и представитель Омского городского Совета. В представленном отзыве обратил внимание на то, что наличие дефицита и межбюджетных трансфертов при отсутствии дотаций из бюджетов иных уровней не может свидетельствовать о нарушении принципов сбалансированности и самостоятельности бюджета. Пояснил, что готовится

проект решения Омского городского Совета об исключении ч. 2 ст. 37 из Устава города Омска.

Представитель департамента финансов и контроля Администрации г. Омска в судебное заседание не явился, извещен надлежащим образом.

Заслушав заявителя, представителей иных заинтересованных лиц, изучив материалы дела, суд приходит к следующему.

В силу положений ст. 245 и 246 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) дела по заявлениям прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов, рассматриваются и разрешаются судьей единолично по общим правилам искового производства с особенностями, установленными настоящей главой, главами 24 - 26.2 настоящего Кодекса и другими федеральными законами.

Согласно ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

В силу положений п.п. «к» и «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации трудовое законодательство, а также установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Федеральный закон от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Часть 1 ст. 23 названного закона содержит перечень гарантий, предоставляемых муниципальному служащему. В ч. 3 этой статьи закреплено, что законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

При этом согласно ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» при расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные *трудовым законодательством* для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

Данное положение согласуется с п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», согласно которому муниципальный служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом).

Из анализа приведенных норм следует, что вопросы установления основных и дополнительных гарантий муниципальным служащим урегулированы Федеральным законом от 2.03.2007 № 25-ФЗ. ТК РФ, которые не предусматривают возможности установления уставом муниципального образования дополнительных гарантий для муниципальных служащих при увольнении с муниципальной службы в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления.

Статьей 178 ТК РФ предусмотрено, что при расторжении трудового договора в связи с ликвидацией организации (пункт 1 части первой статьи 81 настоящего Кодекса) либо сокращением численности или штата работников организации (пункт 2 части первой статьи 81 настоящего Кодекса) увольняемому работнику выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка, а также за ним сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия).

В исключительных случаях средний месячный заработок сохраняется за уволенным работником в течение третьего месяца со дня увольнения по решению органа службы занятости населения при условии, если в двухнедельный срок после увольнения работник обратился в этот орган и не был им трудоустроен.

Трудовым договором или коллективным договором могут предусматриваться другие случаи выплаты выходных пособий, а также устанавливаться повышенные размеры выходных пособий.

Устав города Омска принят решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92.

Данное решение опубликовано в газете «Вечерний Омск» за 28.09.1995 № 200 (2914) и вступило в законную силу с момента опубликования.

В настоящее время устав действует в редакции решения Омского городского Совета от 29.01.2014 № 211.

В ч. 2 ст. 37 действующей редакции Устава предусмотрено, что при увольнении в связи с ликвидацией, сокращением штата или численности органа (структурного подразделения органа) местного самоуправления города Омска, муниципального органа муниципальному служащему города Омска сохраняется средний заработок на период трудоустройства по ранее замещаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия), а муниципальным служащим города Омска, замещающим высшие должности муниципальной службы, - в течение одного года.

Названное положение было введено в Устав решением Омского городского Совета от 15.06.2005 № 265 «О внесении изменений в Устав города Омска», опубликованным в газете «Вечерний Омск» за 1.07.2005 № 50 и вступившим в законную силу с 1.01.2006.

По своему содержанию норма ч. 2 ст. 37 Устава города Омска относится к числу норм трудового права и представляет собой дополнительную гарантию работникам, являющимся муниципальными служащими, при увольнении по сравнению с гарантиями, установленными ст. 178 ТК РФ.

Данное обстоятельство заинтересованными лицами не оспаривалось.

Между тем, в силу положений ч. 1 ст. 6 ТК РФ принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников), а также порядок заключения, изменения и расторжения трудовых договоров отнесено к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Указанная норма, а также положения ст.ст. 64, 164 и 165 ТК РФ не предусматривают возможности установления дополнительных гарантий муниципальным служащим в связи с ликвидацией, сокращением штата или численности органа (структурного подразделения органа) местного самоуправления на уровне устава муниципального образования.

Учитывая данное обстоятельство, а также изложенное выше толкование положений Федерального закона от 2.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», суд полагает, что оспариваемое прокурором города Омска правовое регулирование, закрепленное в ч. 2 ст. 37 Устава города Омска, осуществлено с превышением полномочий органов местного самоуправления, поскольку данной нормой установлена дополнительная гарантия муниципальным служащим, увольняемым в связи с ликвидацией, сокращением штата или численности органа (структурного подразделения органа) местного самоуправления города Омска, муниципального органа.

Кроме того, как указано в заявлении прокурора города Омска и не оспаривалось иными заинтересованными лицами, исполнение дополнительных гарантий, предусмотренных ч. 2 ст. 37 Устава города Омска, осуществлялось за счет средств местного бюджета. Так, в 2012 и первой

половине 2013 года уволенным муниципальным служащим произведены выплаты на основании ч. 2 ст. 37 Устава города Омска в размере, превышающем 3 200 000 руб. (л.д. 5, 42-53)

Между тем, при установлении тех или иных выплат, муниципальное образование обязано соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание свое социально-экономическое положение и возможности его бюджета, и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Статьями 7, 8, 65, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) установлен подход, в соответствии с которым расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется строго в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти.

Данное положение, в свою очередь, корреспондируется с правилами ст. 31 БК РФ, раскрывающими содержание принципа самостоятельности бюджетов, который означает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемым правоотношениям, реализация принципа самостоятельности бюджетов выражается в недопустимости установления органами местного самоуправления расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами бюджета.

Важным показателем социально-экономического положения региона также является уровень сбалансированности его бюджета, исходя из которого осуществляется отнесение бюджетов к категориям дефицитных или профицитных.

С учетом этого деятельность органов местного самоуправления по установлению дополнительных гарантий муниципальным служащим, также должна отвечать принципу сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета, для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов (ст. 33 БК РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 56 и ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанность по доказыванию соответствия оспариваемого положения требованиям самостоятельности и сбалансированности бюджета, достаточности в бюджете города Омска средств для исполнения установленных ч. 2 ст. 37 Устава города Омска дополнительных гарантий муниципальным служащим была возложена судом на заинтересованных лиц – Омский городской Совет, Администрацию города Омска и Мэра города Омска.

Достаточные доказательства в подтверждение названных обстоятельств заинтересованными лицами не представлены.

Доводы заинтересованных лиц о том, что бюджет города Омска не получает дотаций, сами по себе не свидетельствуют о наличии у муниципального образования безусловного права на установление оспариваемых дополнительных гарантий.

Действительно, согласно ст. 6 БК РФ под дотациями для целей названного кодекса понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Вместе с тем, наличие или отсутствие дотаций в том смысле, который в данное понятие вкладывается ст. 6 БК РФ, не является единственным критерием оценки уровня наполняемости бюджета собственными доходами, обоснованности установления тех или иных дополнительных гарантий.

Из анализа решений Омского городского Совета от 16.06.2010 № 338 «Об исполнении бюджета города Омска за 2009 год», от 15.06.2011 № 407 «Об исполнении бюджета города Омска за 2010 год», от 4.07.2012 № 31 «Об исполнении бюджета города Омска за 2011 год», от 19.06.2013 № 128 «Об исполнении бюджета города Омска за 2012 год», от 26.12.2012 № 97 «О бюджете города Омска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», от 4.12.2013 № 192 «О бюджете города Омска на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» следует, что бюджет города Омска на протяжении длительного времени является дефицитным.

По сведениям, представленным Администрацией города Омска, в период с 2011 по 2013 гг. размер дефицита бюджета города Омска постоянно увеличивается, также увеличивается размер муниципального долга и его отношение к собственным доходам (л.д. 143, 152-153).

В судебном заседании представителями заинтересованных лиц не оспорен факт нехватки денежных средств, наличия у муниципального образования неисполненных обязательств в различных сферах, в том числе неисполненных судебных решений, вступивших в законную силу. Доказательств невозможности исполнения данных обязанностей по объективным причинам, не связанным с недостаточностью средств, заинтересованные лица не представили. Решением Омского городского Совета от 4.12.2013 № 192 «О бюджете города Омска от 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» бюджетные ассигнования на исполнение судебных решений в полном объеме не предусмотрены.

Оценив данные обстоятельства в совокупности, суд соглашается с доводами прокурора города Омска о несоответствии положений ч. 2 ст. 37 Устава города Омска принципам самостоятельности и сбалансированности бюджета, установленным БК РФ, о нарушении данной нормой баланса частных и публичных интересов и о существенном ущемлении прав граждан.

Суд также принимает во внимание доводы прокурора о несоответствии положений ч. 2 ст. 37 Устава города Омска требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования. В частности в данной норме не указано, засчитывается ли выходное пособие муниципальным служащим города Омска, замещающим высшие должности

муниципальной службы, при исчислении среднего заработка, выплачиваемого на период трудоустройства.

Поскольку ч. 2 ст. 37 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), противоречит федеральному закону, данную норму в силу ч. 2 ст. 253 ГПК РФ следует признать недействующей с момента вступления в законную силу решения суда.

Также прокурором города Омска заявлены требования о признании противоречащим федеральному законодательству п. 43 ч. 1 ст. 9 Устава города Омска, согласно которому к вопросам местного значения муниципального образования город Омск отнесено осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей.

Данная норма была введена в Устав города Омска решением Омского городского Совета от 26.10.2011 № 448, опубликованным в газете «Вечерний Омск-Неделя» от 16.11.2011 № 46.

Аналогичное положение ранее, до 29.01.2014, содержалось в п. 39 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако Федеральным законом от 28.12.2013 № 443-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившим в силу с 30.01.2014, положение п. 39 ч. 1 ст. 16 указанного выше федерального закона признано утратившим силу.

Таким образом, в настоящее время п. 43 ч. 1 ст. 9 Устава города Омска противоречит федеральному законодательству, в связи с чем подлежит признанию недействующим с 30.01.2014.

Также заявлены требования о признании противоречащим федеральному законодательству положения ч. 6 ст. 39 Устава города Омска, согласно которому полномочия органов местного самоуправления города Омска и должностных лиц местного самоуправления города Омска по решению кадровых вопросов муниципальной службы, виды поощрения муниципальных служащих и порядок их применения, порядок *организации и проведения профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих* города Омска, порядок ведения реестра муниципальных служащих города Омска, создание кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы, порядок зачисления в кадровый резерв и нахождения в кадровом резерве определяются правовыми актами органов местного самоуправления города Омска в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Омской области.

В связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была дополнена п. 8.1, согласно которому в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по организации *профессионального образования и*

дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

Сопоставив приведенные нормы Устава города Омска и федерального закона, суд соглашается с доводами прокурора о наличии противоречия между данными нормами.

В такой ситуации, ч. 6 ст. 39 Устава города Омска в части указания на порядок организации и проведения профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих города Омска подлежит признанию недействующей с момента вступления в противоречие с федеральным законодательством, то есть с 1.01.2014.

Что касается требования прокурора о признании противоречащими федеральному законодательству положений п. 14 ч. 1 ст. 9 Устава города Омска, то суд полагает следующее.

Согласно данной норме к вопросам местного значения муниципального образования город Омск отнесено создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории города Омска (если город Омск не включен в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Аналогичное положение содержалось в п. 14 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действовавшей до 29.01.2014. После этого вступили в силу изменения в названный федеральный закон, в результате которых слова «в медицинских учреждениях» заменены словами «в медицинских организациях», слова «гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи» заменены словами «гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи».

Соответствующие изменения в Устав города Омска в настоящее время не внесены, проект изменений находится на рассмотрении комитета Омского городского Совета по вопросам местного самоуправления, законности и правопорядка (л.д. 114-117).

Сопоставив действующую редакцию п. 14 ч. 1 ст. 9 Устава города Омска и п. 14 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», суд приходит к выводу, что имеющиеся несоответствия носят исключительно редакционный характер, не влияют на содержание нормы и на возможности ее применения.

Таким образом, несмотря на неточность формулировки п. 14 ч. 1 ст. 9 Устава города Омска, содержание данной нормы не противоречит действующему федеральному законодательству, в связи с чем, основания для признания указанной нормы недействующей отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 194-199 ГПК РФ, суд

РЕШИЛ:

Заявление прокурора города Омска удовлетворить частично.

Часть 2 статьи 37 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), признать недействующей с момента вступления в законную силу решения суда.

Пункт 43 части 1 статьи 9 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), признать недействующим с 30.01.2014.

Часть 6 статьи 39 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), в части указания на порядок организации и проведения профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих города Омска признать недействующей с 1.01.2014.

В признании противоречащим федеральному законодательству пункта 14 части 1 статьи 9 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), отказать.

Решение может быть обжаловано в Омский областной суд через Куйбышевский районный суд г. Омска в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья: _____ подпись _____ М.Р. Сафаралеев

Решение в окончательной форме принято 17.03.2014.

Копия верна:

Судья:

КОПИЯ ВЕРНА
Решение
Вступило в силу
Судья
Секретарь
М.Р. Сафаралеев
Кажарова

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда в составе председательствующего Латышенко Н.Ф., судей Иволгиной Н.В., Илларионова А.В. при секретаре Усмановой Г.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании 28 мая 2014 года в г. Омске дело по апелляционной жалобе Администрации города Омска, апелляционному представлению прокурора города Омска на решение Куйбышевского районного суда г. Омска от 11 марта 2014 года, которым постановлено: «Заявление прокурора города Омска удовлетворить частично.

Часть 2 статьи 37 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), признать недействующей с момента вступления в законную силу решения суда.

Пункт 43 части 1 статьи 9 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), признать недействующим с 30.01.2014.

Часть 6 статьи 39 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), в части указания на порядок организации и проведения профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих города Омска признать недействующей с 1.01.2014.

В признании противоречащим федеральному законодательству пункта 14 части 1 статьи 9 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), отказать.».

Заслушав доклад судьи Омского областного суда Илларионова А.В., судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда

установила:

Прокурор города Омска обратился в суд с заявлением об оспаривании отдельных положений Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 «Об Уставе города Омска». В обоснование заявленных требований указал, что положения части 2 статьи 37 Устава города Омска, предусматривающие сохранение муниципальным служащим города Омска среднего заработка на период трудоустройства по ранее замещаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия), а муниципальным служащим города Омска, замещающим высшие должности муниципальной службы, - в течение одного года в случае ликвидации, сокращения штата или численности органа (структурного подразделения органа) местного самоуправления города Омска, муниципального органа, не соответствуют федеральному законодательству, поскольку не согласуются с закрепленными бюджетным законодательством Российской Федерации принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивают баланс частных и публичных интересов, существенным образом ущемляя права граждан, в том числе, социально незащищенных, муниципального образования в целом. Положения пунктов 13, 14, 43 части 1 статьи 9 и части 6 статьи 39 Устава города Омска не соответствуют действующей редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основании изложенного прокурор города Омска просил признать названные положения Устава города Омска противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Определением Куйбышевского районного суда г. Омска от 28.02.2014 производство по делу в части требований о признании противоречащими федеральному законодательству положений пункта 13 части 1 статьи 9 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), прекращено.

В судебном заседании прокурор города Омска Полубояров А.А. заявление в остальной части поддержал.

Представитель Омского городского Совета Клименко В.И. в судебном заседании с заявленными требованиями не согласилась, в представленном отзыве просила заявление прокурора города Омска оставить без удовлетворения. Указала, что оспариваемые заявителем дополнительные гарантии муниципальным служащим аналогичны тем, которые предоставлены государственным гражданским служащим Омской области. Органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Обратила внимание на то, что муниципальные служащие имеют особый правовой статус, отличаются от иных категорий работников, на них нормы трудового права распространяются с особенностями, установленными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Пояснила, что установление дополнительных гарантий, предусмотренных частью 2 статьи 37 Устава города Омска, необходимо, в том числе, для обеспечения стабильности муниципальной службы, правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, в связи с чем не нарушает баланса частных и публичных интересов. Ссылаясь на право органов местного самоуправления самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих, на невозможность перенаправления денежных средств, израсходованных на предоставление спорных гарантий, на иные цели. Указала на отсутствие в доходной части бюджета города Омска дотаций из бюджета Российской Федерации, а также субсидий на оплату труда муниципальных служащих. Полагала, что оспариваемые положения соответствуют требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования, не содержат коррупциогенных факторов. Относительно требований о признании противоречащими федеральному законодательству пунктов 14, 43 части 1 статьи 9, части 6 статьи 39 Устава города Омска пояснила, что данные противоречия будут устранены в рабочем порядке. Указала, что соответствующий проект изменений уже внесен на рассмотрение комитета Омского городского Совета по вопросам местного самоуправления, законности и правопорядка.

Представитель Администрации города Омска и Мэра города Омска Яковлев К.А. в судебном заседании с требованиями прокурора не согласился по тем же основаниям, что и представитель Омского городского Совета. В представленном отзыве обратил внимание на то, что наличие дефицита и межбюджетных трансфертов при отсутствии дотаций из бюджетов иных уровней не может свидетельствовать о нарушении принципов сбалансированности и самостоятельности бюджета. Пояснил, что готовится проект решения Омского городского Совета об исключении части 2 статьи 37 из Устава города Омска.

Представитель департамента финансов и контроля Администрации города Омска в судебное заседание не явился, извещен надлежащим образом.

Судом постановлено изложенное выше решение.

В апелляционной жалобе представителя Администрации города Омска Яковлева К.А. ставится вопрос об отмене решения суда в той части, в которой суд удовлетворил требования о признании недействующей с момента вступления в законную силу решения суда части 2 статьи 37 Устава города Омска (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56), а в апелляционном представлении прокурора города Омска – в

той части, в которой суд отказал в удовлетворении требований о признании противоречащим федеральному законодательству пункта 14 части 1 статьи 9 Устава города Омска (в редакции решения Омского городского Совета от 26.09.2012 № 56). Также в апелляционном представлении прокурор города Омска полагает подлежащим исключению из мотивировочной части решения суда суждение о том, что вопросы установления основных и дополнительных гарантий муниципальным служащим урегулированы Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Трудовым кодексом Российской Федерации, которые не предусматривают возможности установления уставом муниципального образования дополнительных гарантий для муниципальных служащих при увольнении с муниципальной службы в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, полагая указанное суждение основанным на неверном толковании норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы Администрации города Омска и возражений прокурора города Омска на данную жалобу, доводы апелляционного представления прокурора города Омска, заслушав объяснения представителя Администрации города Омска и Мэра города Омска Жмотова В.А., представителя Омского городского Совета Клименко В.И., поддержавших доводы апелляционной жалобы, объяснения прокурора Смирновой Я.Е., полагавшей апелляционную жалобу не подлежащей удовлетворению, поддержавшую апелляционное представление в части требований об исключении из мотивировочной части решения суда суждения о невозможности предоставления дополнительных гарантий муниципальным служащим уставом муниципального образования, судебная коллегия приходит к следующему.

Частью 2 статьи 37 Устава города Омска, принятого решением Омского городского Совета от 20.09.1995 № 92 «Об Уставе города Омска», действующей в настоящее время в редакции, предусмотренной решением Омского городского Совета от 14.08.2007 № 49 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Омска и в Решение Омского городского Совета от 22.11.2006 № 412 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Омска», устанавливается, что при увольнении в связи с ликвидацией, сокращением штата или численности органа (структурного подразделения органа) местного самоуправления города Омска, муниципального органа муниципальному служащему города Омска сохраняется средний заработок на период трудоустройства по ранее замещаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия), а муниципальным служащим города Омска, замещающим высшие должности муниципальной службы, - в течение одного года.

Признавая часть 2 статьи 37 Устава города Омска недействующей, суд первой инстанции, руководствуясь статьями 64, 164, 165, 178 Трудового кодекса Российской Федерации, статьями 11 и 23 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статьями 31, 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации, счел ее положения противоречащими федеральному законодательству, указав в решении на то, что вопросы установления основных и дополнительных гарантий муниципальным служащим урегулированы Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Трудовым кодексом Российской Федерации, которые не предусматривают возможности установления уставом муниципального образования дополнительных гарантий для муниципальных служащих при увольнении с муниципальной службы в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления; при этом оспариваемые положения не согласуются с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивают баланс частных и публичных интересов, существенным образом ущемляя права граждан, а также не отвечают требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования.



Выводы суда о том, что федеральное законодательство не предусматривает возможности предоставления уставом муниципального образования дополнительных гарантий для муниципальных служащих в случае их увольнения с муниципальной службы в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, по мнению судебной коллегии, основаны на неверном толковании норм материального права.

Так, из положений части седьмой статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации буквально следует, что действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, действительно распространяется на отношения муниципальной службы, однако с особенностями, предусмотренными специальными федеральным и региональным законодательством о муниципальной службе.

В настоящее время правовые основы поступления на муниципальную службу в Российской Федерации, прохождение и прекращение муниципальной службы регламентированы Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Содержание данного Федерального закона также указывает на то, что действие трудового законодательства распространяется на муниципальных служащих с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ (часть 2 статьи 3), что муниципальный служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты не только в соответствии с трудовым законодательством, но и законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом) (пункт 3 части 1 статьи 11).

Из текста данного Федерального закона также усматривается, что законодатель, вводя понятие муниципальной службы и муниципального служащего (часть 1 статьи 2, часть 1 статьи 10), понятие должности муниципальной службы (часть 1 статьи 6) и в связи с этим устанавливая квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы (статья 9), правовой статус муниципального служащего (статьи 11, 12, 13 и 14), порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения (статьи 16 - 19), общие принципы оплаты труда муниципального служащего, гарантии, предоставляемые муниципальному служащему, и пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи (статьи 22 - 25), порядок финансирования муниципальной службы (статьи 34 и 35), одновременно констатирует, что законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии (части 1 и 2 статьи 22, части 2 и 3 статьи 23).

Суд, указывая в решении, что согласно части 2 статьи 23 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» при расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством, не учел, что данные положения федерального законодательства не исключают возможность предоставления уставом муниципального образования муниципальным служащим дополнительных гарантий, что следует из части 3 статьи 23 названного Федерального закона.

Поэтому уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии муниципальным служащим в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников органа местного самоуправления.

Вместе с тем указанные выше ошибочные выводы суда не повлекли принятие неправильного решения в части требований прокурора города Омска о признании части 2 статьи 37 Устава города Омска противоречащей федеральному законодательству и недействующей с момента вступления в законную силу решения суда.



Статьей 178 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что при расторжении трудового договора в связи с ликвидацией организации (пункт 1 части первой статьи 81 данного Кодекса) либо сокращением численности или штата работников организации (пункт 2 части первой статьи 81 данного Кодекса) увольняемому работнику выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка, а также за ним сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия).

В исключительных случаях средний месячный заработок сохраняется за уволенным работником в течение третьего месяца со дня увольнения по решению органа службы занятости населения при условии, если в двухнедельный срок после увольнения работник обратился в этот орган и не был им трудоустроен.

Трудовым договором или коллективным договором могут предусматриваться другие случаи выплаты выходных пособий, а также устанавливаться повышенные размеры выходных пособий.

Предусматривая в уставе муниципального образования дополнительные гарантии, по сравнению с приведенными выше гарантиями, установленными статьей 178 Трудового кодекса Российской Федерации, представительный орган муниципального образования обязан соблюдать требования бюджетного законодательства Российской Федерации.

Из положений статей 7 (бюджетные полномочия Российской Федерации), 8 (бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации), 9 (бюджетные полномочия муниципальных образований), 65 (формирование расходов бюджетов), 86 (расходные обязательства муниципального образования) Бюджетного кодекса Российской Федерации в их системном единстве следует, что расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, а также с учетом принципа самостоятельности бюджетов, который означает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, расходных обязательств, исполняемых одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепляющая принцип сбалансированности бюджета, предусматривает, что при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что муниципальное образование может реализовать свои полномочия по установлению муниципальным служащим дополнительных гарантий при условии достаточного уровня наполнения местного бюджета собственными доходами и соблюдения принципа сбалансированности бюджета.

Из анализа решений Омского городского Совета от 16.06.2010 № 338 «Об исполнении бюджета города Омска за 2009 год», от 15.06.2011 № 407 «Об исполнении бюджета города Омска за 2010 год», от 04.07.2012 № 31 «Об исполнении бюджета города Омска за 2011 год», от 19.06.2013 № 128 «Об исполнении бюджета города Омска за 2012 год», от 26.12.2012 № 97 «О бюджете города Омска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», от 04.12.2013 № 192 «О бюджете города Омска на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» следует, что бюджет города Омска на протяжении длительного времени является дефицитным.

По сведениям, представленным Администрацией города Омска, в период с 2011 по 2013 гг. размер дефицита бюджета города Омска постоянно увеличивается, также увеличивается размер муниципального долга и его отношение к собственным доходам (л.д. 143, 152-153).



Так, согласно пункту 3 части 1 статьи 1 решения Омского городского Совета от 26.12.2012 № 97 «О бюджете города Омска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» (с последующими изменениями) размер дефицита бюджета города Омска утвержден в сумме 1 040 651 099,80 руб. или 11,7 процента от объема доходов бюджета города Омска без учета безвозмездных поступлений. Указано, что с учетом снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета города Омска дефицит бюджета города Омска составит 10,0 процентов от объема доходов бюджета города Омска без учета безвозмездных поступлений.

Между тем в силу пункта 3 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Таким образом, утвержденный решением Омского городского Совета от 26.12.2012 № 97 (с последующими изменениями) дефицит бюджета города Омска в 2013 году в размере 11,7 процента от объема доходов бюджета города Омска без учета безвозмездных поступлений превышает предельно допустимое значение дефицита местного бюджета, предусмотренное бюджетным законодательством Российской Федерации, и только со ссылкой на учет снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета города Омска в названном решении Омского городского Совета указано, что дефицит бюджета города Омска составит 10,0 процентов от объема доходов бюджета города Омска без учета безвозмездных поступлений, то есть предельно допустимое значение.

Согласно информации, представленной Администрацией города Омска, муниципальный долг в 2013 году составил 3 386 000 тыс. руб., при этом данный долг увеличивается. Об увеличении муниципального долга свидетельствует, что его отношение к собственным доходам бюджета города Омска в 2007 году составляло 24,4 %, в 2013 году – 39,9 %.

Кроме того, как следует из содержания указанных выше решений Омского городского Совета о бюджете города Омска и об его исполнении, объем полученных межбюджетных трансфертов (в виде субсидий) в соотношении с общим объемом доходов бюджета города Омска, является стабильно высоким, что также характеризует экономическое положение городского округа город Омск.

В ходе судебного разбирательства представителями заинтересованных лиц не оспаривались доводы прокурора города Омска о наличии у муниципального образования неисполненных судебных решений, вступивших в законную силу. Так, например, по информации, приведенной в заявлении прокурора города Омска, со ссылкой на ответ Администрации города Омска от 21.11.2013 № Исх-АГ/24-5154, на организацию уличного освещения по неисполненным судебным решениям требуется порядка 48 млн. руб. Потребность в финансовых средствах, необходимых для исполнения судебных решений по капитальному ремонту многоквартирных домов, составляет 8 895 млн. руб.

Доказательств невозможности исполнения данных обязанностей, установленных вступившими в законную силу решениями судов, по объективным причинам, не связанным с недостаточностью бюджетных средств, заинтересованные лица не представили. Решением Омского городского Совета от 04.12.2013 № 192 «О бюджете города Омска от 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» бюджетные ассигнования на исполнение судебных решений в полном объеме не предусмотрены.

С учетом изложенного суд пришел к правильному выводу о том, что установление частью 2 статьи 37 Устава города Омска дополнительных гарантий для муниципальных служащих при их увольнении не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и в этой связи противоречит федеральному законодательству.



Доводы Администрации города Омска в апелляционной жалобе о не превышении размера дефицита бюджета города Омска и размера муниципального долга предельных значений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, не получении бюджетом города Омска дотаций, не опровергают правильности выводов суда, поскольку показатели дефицита бюджета города Омска, размер муниципального долга, а также межбюджетных трансфертов в виде субсидий, согласно проанализированным судом решениям Омского городского Совета о бюджете города Омска и об его исполнении, на протяжении длительного времени остаются стабильно высокими, при этом дефицит бюджета города Омска и муниципальный долг увеличиваются. Как указывалось выше, размер дефицита бюджета города Омска в 2013 году увеличился до предельно допустимого значения дефицита местного бюджета, установленного бюджетным законодательством Российской Федерации.

Ссылки Администрации города Омска в апелляционной жалобе на то, что суд необоснованно отказал в удовлетворении ходатайства о назначении экспертизы по вопросу о соответствии показателей бюджета города Омска требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации не могут быть приняты во внимание, поскольку ходатайство о назначении экспертизы, согласно материалам дела, в том числе протоколам судебных заседаний, не заявлялось. Суд обоснованно отказал в судебном заседании представителю Администрации города Омска в отложении судебного разбирательства для подготовки ходатайства о назначении экспертизы, так как у представителя имелось достаточное время для подготовки к судебному заседанию. Кроме того, вопрос о соответствии положений части 2 статьи 37 Устава города Омска требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации является правовым и входит в компетенцию суда, в связи с чем для его разрешения не требовалось проведение экспертизы.

Суд в решении также правильно указал на обоснованность доводов заявления прокурора города Омска о несоответствии части 2 статьи 37 Устава города Омска требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правового регулирования, поскольку в ней не указано, производится ли зачет выходного пособия муниципальным служащим города Омска, замещающим высшие должности муниципальной службы, при исчислении среднего заработка, сохраняемого на период трудоустройства.

Как следует из разъяснений, содержащихся в пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48, неясность правового регулирования является самостоятельным основанием для признания нормативного правового акта недействующим.

Доводы апелляционной жалобы Администрации города Омска о ясной и недвусмысленной формулировке части 2 статьи 37 Устава города Омска не могут быть приняты во внимание, поскольку сводятся к одному из возможных толкований положений указанной части (о сохранении муниципальным служащим, замещающим высшие должности муниципальной службы, среднего заработка без зачета выходного пособия).

Таким образом, суд первой инстанции на законных основаниях признал часть 2 статьи 37 Устава города Омска противоречащей федеральному законодательству и недействующей с момента вступления в законную силу решения суда.

Однако при этом из мотивировочной части решения суда судебная коллегия полагает подлежащими исключению выводы суда о том, что федеральным законодательством не предусмотрена возможность предоставления уставом муниципального образования дополнительных гарантий муниципальным служащим в случае их увольнения с муниципальной службы в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, учитывая, что данные выводы основаны на неверном толковании норм материального права, хотя и не повлекли неправильного разрешения требований прокурора города Омска о признании части 2 статьи 37 Устава города Омска недействующей.



Прошито и пронумеровано

Листов
Секретарь:

Нарушений норм материального и процессуального права, влекущих отмену решения суда в соответствии со ст. 330 ГПК РФ в апелляционном порядке, не установлено.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, судебная коллегия по гражданским делам Омского областного суда определила:

исключить из мотивировочной части решения Куйбышевского районного суда г. Омска от 11 марта 2014 года выводы о том, что федеральным законодательством не предусматривается возможность установления уставом муниципального образования дополнительных гарантий для муниципальных служащих в случае их увольнения с муниципальной службы в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления.

В остальной части решение Куйбышевского районного суда г. Омска от 11 марта 2014 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Администрации города Омска, апелляционное представление прокурора города Омска – без удовлетворения.

Председательствующий



Судьи

