Приложение

к решению

Волгоградской городской Думы

от 04.02.2015 № 25/757

Возражения

на протест прокурора Волгограда от 25.12.2014 № 7-16-2014 на решение

Волгоградской городской Думы от 18.12.2014 № 23/704 «О признании

утратившим силу решения Волгоградской городской Думы от 02.07.2014

№ 14/430 «О приостановлении действия решения Волгоградской городской Думы от 18.06.2008 № 5/168 «О гарантиях и компенсациях депутату

Волгоградской городской Думы, осуществляющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе» (в редакции на 30.01.2013)»

Рассмотрев протест прокурора Волгограда от 25.12.2014 № 7-16-2014 на решение Волгоградской городской Думы от 18.12.2014 № 23/704 «О признании утратившим силу решения Волгоградской городской Думы от 02.07.2014 № 14/430 «О приостановлении действия решения Волгоградской городской Думы от 18.06.2008 № 5/168 «О гарантиях и компенсациях депутату Волгоградской городской Думы, осуществляющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе» (в редакции на 30.01.2013)», Волгоградская городская Дума отклоняет его по следующим основаниям.

1. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 г., ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ:

статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение (статья 7);

органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий (статья 9).

В силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Следовательно, нормы федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации должны соответствовать нормам международного права и международным договорам и рассматриваются в совокупности с последними.

2. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что:

депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;

выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

член выборного органа местного самоуправления – выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (часть 1 статьи 2);

в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления (включая деятельность представительного органа муниципального образования) (пункт 8 части 10 статьи 35);

расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации (часть 15 статьи 35);

выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом и уставом муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе.

На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, – 1 депутат (часть 5 статьи 40);

гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 5.1 статьи 40);

уставом муниципального образования должны определяться: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (часть 1 статьи 44);

органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения (часть 2 статьи 53).

В силу статьи 2 Закона Волгоградской области от 02 декабря 2008 г. № 1791-ОД «О гарантиях осуществления полномочий депутата и выборного должностного лица местного самоуправления в Волгоградской области» уставом муниципального образования депутату, осуществляющему свои полномочия на непостоянной основе, за счет средств местного бюджета гарантируются условия работы, обеспечивающие исполнение полномочий в соответствии с муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно статье 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам.

Данные расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

3. В силу Устава города-героя Волгограда:

к вопросам местного значения городского округа Волгоград относятся в том числе: формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа Волгоград и контроль за его исполнением; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа Волгоград (пункт 1 статьи 5);

органы местного самоуправления Волгограда вправе устанавливать за счет средств бюджета Волгограда (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (пункт 4 статьи 6);

в структуру органов местного самоуправления Волгограда входит Волгоградская городская Дума – представительный орган местного самоуправления Волгограда;

финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления Волгограда осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджета Волгограда (пункты 1 и 6 статьи 22);

бюджетные ассигнования Волгоградской городской Думы отражаются отдельной строкой в ведомственной структуре расходов бюджета Волгограда (пункт 6 статьи 23).

Решением Волгоградской городской Думы от 18.12.2014 № 23/702 «О бюджете Волгограда на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в бюджете Волгограда предусмотрены расходы на обеспечение деятельности Волгоградской городской Думы (в том числе компенсационные выплаты депутатам) отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Данные расходные обязательства Волгограда возникли в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения – вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения Волгограда, установлены самостоятельно Волгоградской городской Думой и исполняются исключительно за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета Волгограда.

4. Пунктом 4 статьи 27 Устава города-героя Волгограда предусмотрено, что права, обязанности, ответственность, формы осуществления депутатом Волгоградской городской Думы своих полномочий, трудовые и социальные гарантии депутатской деятельности определяются федеральным и областным законодательством, Регламентом Волгоградской городской Думы, а также Положением о статусе депутата Волгоградской городской Думы, утверждаемым решением Волгоградской городской Думы.

Руководствуясь указанной нормой Устава города-героя Волгограда, в рамках компетенции представительного органа местного самоуправления Волгоградская городская Дума постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов от 26.09.97 № 29/222 (в редакции на 26.11.2008) утвердила Положение о статусе депутата Волгоградской городской Думы, согласно которому:

депутат Волгоградской городской Думы (далее – депутат) – выборное лицо, наделенное жителями города полномочиями по осуществлению представительных, нормотворческих, контрольных и иных функций городского самоуправления (статья 1 Положения).

Вся работа депутата осуществляется в двух основных направлениях: в Волгоградской городской Думе и в избирательных округах (статья 7 Положения).

Депутату, исполняющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, производится ежемесячная компенсационная выплата за проделанную работу, связанную с исполнением депутатских полномочий (мандата), в размерах, установленных решением Волгоградской городской Думы (далее – выплата).

Вышеуказанная выплата подлежит индексации в соответствии с решениями Волгоградской городской Думы до принятия бюджета Волгограда на очередной финансовый год, но не чаще одного раза в год (статья 23 Положения).

Установленная в статье 23 настоящего Положения выплата производится ежемесячно в полном объеме депутатам, исполняющим свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, принимающим активное участие в работе комитетов Волгоградской городской Думы, членами которых они являются, в заседаниях Волгоградской городской Думы, подготовке нормативно-правовых актов Волгоградской городской Думы, без представления оправдательных первичных и бухгалтерских документов.

В случае систематического непринятия депутатами участия в заседаниях Волгоградской городской Думы, в работе комитетов Волгоградской городской Думы, членами которых они являются, по неуважительной причине выплата может быть уменьшена.

В исключительных случаях выплата депутатам, исполняющим свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, может быть увеличена в пределах сложившейся экономии по выплате.

Увеличение и уменьшение выплат, предусмотренных пунктами 2 и 3 настоящей статьи, производятся распоряжением председателя Волгоградской городской Думы на основании рекомендаций Совета Волгоградской городской Думы.

Выплаты депутатам, исполняющим свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, производятся отделом по бухгалтерскому учету Волгоградской городской Думы с 1-го по 3-е число каждого последующего месяца.

Фактическая выдача выплаты осуществляется наличными средствами через кассу Волгоградской городской Думы на основании расходного кассового ордера, выписанного на каждого депутата, с указанием его паспортных данных или на основании личного заявления депутата в безналичном порядке путем перечисления причитающихся депутату средств на счет, открытый им в банке.

Уплата причитающихся налогов с сумм выплат производится в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации (статья 24 Положения).

Таким образом, основания и порядок ежемесячной компенсационной выплаты за проделанную работу, связанную с исполнением депутатских полномочий (мандата), депутату Волгоградской городской Думы, исполняющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, определены постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов от 26.09.97 № 29/222 (в редакции на 26.11.2008).

Вступившим в законную силу 12.11.2009 решением Центрального районного суда г. Волгограда от 24.08.2009 по делу № 2-5558/09 противоречий действующему международному и федеральному законодательству, законодательству Волгоградской области в статьях 23 и 24 Положения о статусе депутата Волгоградской городской Думы, утвержденного постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов от 26.09.97 № 29/222, не установлено; оспариваемый нормативный правовой акт признан не противоречащим федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

В удовлетворении заявления прокурора Центрального района г. Волгограда в защиту интересов муниципального образования о признании незаконными, не действующими и не подлежащими применению с момента принятия статей 23, 24 Положения о статусе депутата Волгоградской городской Думы, утвержденного постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов от 26.09.97 № 29/222, отказано.

В рамках реализации указанного постановления Волгоградская городская Дума приняла решение Волгоградской городской Думы от 18.06.2008 № 5/168 «О гарантиях и компенсациях депутату Волгоградской городской Думы, осуществляющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе», которым установлен размер данной ежемесячной компенсационной выплаты.

Из вышеизложенного следует, что решения Волгоградской городской Думы от 18.06.2008 № 5/168, от 02.07.2014 № 14/430 и от 18.12.2014 № 23/704 не устанавливают порядок и основания назначения ежемесячной компенсационной выплаты за проделанную работу, связанную с исполнением депутатских полномочий (мандата), депутату Волгоградской городской Думы, исполняющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе; не создают и не регулируют какие-либо новые общественные правоотношения. Поэтому указанные решения не могут нарушать Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устав города-героя Волгограда.

5. Вступившим в законную силу 28.01.2014 решением Арбитражного суда Волгоградской области от 06.11.2013 по делу № А12-21281/2013 заявление Волгоградской городской Думы удовлетворено; признано недействительным, не соответствующим Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» решение Управления Пенсионного фонда Российской Федерации (Государственного учреждения) в Центральном районе г. Волгограда от 14.08.2013 № 044/047/13-2013 «О привлечении плательщика страховых взносов к ответственности за совершение нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах», суд обязал ответчика устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя.

Указанным решением суда установлено, что осуществление депутатом представительного органа местного самоуправления своих полномочий на непостоянной основе не предполагает возникновения трудовых или гражданско-правовых отношений. Трудовая функция в данном случае не осуществляется.

Выплата в пользу таких депутатов вознаграждения и компенсации за счет средств местного бюджета осуществляется не по трудовому договору и не по гражданско-правовому договору.

Согласно статье 15 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) трудовые отношения – отношения, основанные на соглашении между работником и работодателем о личном выполнении работником за плату трудовой функции (работы по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретного вида поручаемой работнику работы), подчинении работника правилам внутреннего трудового распорядка при обеспечении работодателем условий труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

В силу статьи 56 ТК РФ трудовой договор – соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя.

Исходя из положений статьи 57 ТК РФ под трудовой функцией понимается работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы.

В заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 28.06.2007 № ВН2.2-1/2746 указано, что депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления приступают к осуществлению своих полномочий в результате избрания населением, то есть в результате проведения выборов, которые по своей правовой природе не могут рассматриваться в качестве соглашения, а население при этом не является работодателем.

Кроме того, осуществление полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления – это представление интересов избирателей, имеющее публично-правовой характер, поэтому осуществление полномочий депутата либо выборного должностного лица местного самоуправления не имеет характера трудовой функции в том значении, о котором говорится в ТК РФ.

Реализация полномочий депутатом, выборным должностным лицом местного самоуправления не регламентируется также правилами внутреннего трудового распорядка. Организация деятельности любого представительного органа регулируется принимаемым им регламентом, который аналогом внутреннего трудового распорядка не является.

В соответствии со статьей 16 ТК РФ трудовые отношения возникают между работником и работодателем на основании трудового договора, заключенного ими в соответствии с ТК РФ, а не в результате избрания, на основании которого депутат либо выборное должностное лицо местного самоуправления приступают к осуществлению полномочий. В отдельных случаях трудовые отношения возникают на основании трудового договора в результате избрания на должность, но только если избрание на должность предполагает выполнение работником определенной трудовой функции. Данная норма к депутатам и выборным должностным лицам местного самоуправления неприменима.

Таким образом, анализ положений ТК РФ показал, что в данном случае трудовые отношения между Волгоградской городской Думой и депутатами, осуществляющими свои полномочия на непостоянной основе, не возникают, трудовой договор не заключается. Осуществление депутатами своих полномочий на непостоянной основе не является выполнением ими какой-либо трудовой функции.

Учитывая вышеизложенное, Волгоградская городская Дума полагает, что при принятии опротестованного решения Волгоградской городской Думы от 18.12.2014 № 23/704 «О признании утратившим силу решения Волгоградской городской Думы от 02.07.2014 № 14/430 «О приостановлении действия решения Волгоградской городской Думы от 18.06.2008 № 5/168 «О гарантиях и компенсациях депутату Волгоградской городской Думы, осуществляюще- му свои полномочия (мандат) не непостоянной основе» (в редакции на 30.01.2013)» Волгоградская городская Дума действовала в рамках своей компетенции с соблюдением норм действующего законодательства Российской Федерации.

Первый заместитель

главы Волгограда М.М.Девятов