



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 42-АПГ16-6

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 июля 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.
судей Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Республики Калмыкия о признании недействующим Закона Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 (в редакции от 14 мая 2015 года) «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия», по апелляционной жалобе Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия на решение Верховного Суда Республики Калмыкия от 21 марта 2016 г., которым административное исковое заявление прокурора Республики Калмыкия удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителей Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия Ланцыновой В.В., Малымовой Н.Б. поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Берниковой Н.В., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

Постановлением Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия принят Закон Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия» (далее по тексту – Закон Республики Калмыкия от

22 февраля 2007 г. № 335-III-3), опубликованный в газете «Хальмг унн», № 34-35, 28 февраля 2007 г. Данный закон регулирует правоотношения, связанные с установлением и выплатой пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим на 15 сентября 1997 г. и позднее государственные должности Республики Калмыкия, предусмотренные Перечнем государственных должностей Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия, предусмотренные Реестром должностей государственной гражданской службы Республики Калмыкия.

В соответствии со статьей 1 Закона Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 пенсия за выслугу лет устанавливается лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия согласно Перечню, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия согласно Реестру в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением полномочий по государственной должности Республики Калмыкия, государственной гражданской службы Республики Калмыкия, при соблюдении установленных настоящим законом условий.

Пенсия за выслугу лет устанавливается к страховой пенсии по старости или по инвалидности, назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» либо досрочно оформленной в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (статья 3 Закона № 335-III-3).

Статьей 2 Закона Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 установлено, что финансирование расходов на выплату пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия, производится из республиканского бюджета.

Прокурор Республики Калмыкия обратился в суд с заявлением о признании Закона Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 (в редакции от 14 мая 2015 года) противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

В обоснование заявленных требований прокурор сослался на то, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит подпункту 1 пункта 2, пункту 3.1 статьи 26.3, пункту 1 статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», положениям статей 7, 8, 31, 33, 65, 85, 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку установление дополнительных материальных гарантий в части пенсионного обеспечения лиц, замещавших государственные должности Республики Калмыкия, не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов, так как уровень бюджетной обеспеченности Республики Калмыкия невысокий, регион является дотационным.

Решением Верховного Суда Республики Калмыкия от 21 марта 2016 г. административное исковое заявление прокурора Республики Калмыкия удовлетворено. Закон Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 (в редакции от 14 мая 2015 г.) «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия» признан не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Не согласившись с решением суда первой инстанции, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия обратился в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с апелляционной жалобой, в которой просит указанное решение суда отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении требований.

Прокурором Республики Калмыкия подано возражение о несостоятельности доводов апелляционной жалобы и законности судебного постановления.

Изучив материалы дела, проверив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене решения суда первой инстанции.

При этом суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Удовлетворяя заявленные прокурором Республики Калмыкия требования о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3, суд пришел к выводу о его противоречии нормам федерального законодательства, имеющим большую юридическую силу.

При этом суд исходил из того, что реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению лицам, замещавшим государственные должности субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской службы дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств, объективных показателей социально-экономического положения субъекта, и должна отвечать принципу сбалансированности бюджета, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов.

Суд, указав, что бюджет Республики Калмыкия на протяжении длительного времени является дефицитным, республика отнесена к числу дотационных регионов Российской Федерации, в доходной части бюджета

которого существенную долю бюджета составляют межбюджетные трансферты из федерального бюджета Российской Федерации, и принимая во внимание, что в связи с недостаточностью средств республиканского бюджета на выплату пенсий за выслугу лет лицам, указанным в Законе Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3, их фактическое финансирование производится из федерального бюджета, пришел к выводу о том, что при невысоком уровне бюджетной обеспеченности и низких показателях социальной защищенности населения, установление оспариваемым Законом Республики Калмыкия дополнительных гарантий для лиц, замещавших государственные должности, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия, противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и не позволяет направить денежные средства на исполнение в полном объеме принятых публичных обязательств.

Соглашаясь с выводом суда первой инстанции о наличии оснований для удовлетворения заявленных требований, Судебная коллегия исходит из следующего.

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам.

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации, нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, в том числе служащие при установлении дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия, основаниями к установлению бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации, должны быть приняты с соблюдением норм федерального законодательства, регламентирующих вопросы пенсионного обеспечения федеральных государственных гражданских служащих, а также бюджетные правоотношения.

В соответствии с подпунктами 1 и 24 пункта 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, а также социальная поддержка граждан пожилого возраста

относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» в целях обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством, как для федеральных гражданских служащих, так и для гражданских служащих субъектов Российской Федерации в числе основных государственных гарантий предусматривается государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей (пункт 11 части 1 статьи 52). Такой специальный федеральный закон до настоящего времени не принят.

Введенный в действие с 1 января 2002 г. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» регламентирует условия назначения пенсии за выслугу лет только федеральным государственным гражданским служащим. Что касается государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, то согласно пункту 4 статьи 7 данного Федерального закона и пункту 5 статьи 1 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» условия предоставления им права на пенсию за счет средств субъектов Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Одним из принципов гражданской службы в силу положений статьи 4 Федерального закона от 7 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, а согласно статье 6 названного Федерального закона взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования, а также посредством соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий.

Таким образом, в рамках действующего правового регулирования полномочие по реализации гарантий государственного пенсионного обеспечения граждан, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, возложено федеральным законодателем на субъекты Российской Федерации, которые – впредь до принятия федерального закона, устанавливающего общий для всех граждан Российской Федерации, проходящих государственную

службу, порядок пенсионного обеспечения, - сохраняют полномочие самостоятельно устанавливать такой порядок за счет собственных бюджетных средств, предусматривая различные виды социальных гарантий государственным служащим (в том числе ежемесячную доплату к трудовой пенсии, пенсию за выслугу лет и др.) (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П, от 15 января 2008 г. № 107-О-О и № 108-О-О, от 2 апреля 2009 г. № 473-О-О).

Поэтому субъекты Российской Федерации не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств гражданам, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы в виде пенсии за выслугу лет, исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей.

Во исполнение предоставленных полномочий Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия принят оспариваемый Закон № 335-III-З, регулирующий правоотношения, связанные с установлением и выплатой пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия.

Принятие оспариваемого нормативного правового акта компетентным нормотворческим органом, с соблюдением процедуры его принятия и опубликования подтверждается материалами дела и не оспаривается административным истцом.

В то же время, признавая оспариваемый нормативный правовой акт противоречащим нормам федерального законодательства, суд первой инстанции, оценив представленные по делу доказательства, установил, что общая сумма расходов бюджета региона на выплату пенсии за выслугу лет в соответствии с Законом Республики Калмыкия № 335-III-З за период с 2007 года по 2015 год составила 152 987, 2 тыс. руб., при этом объемы бюджетных ассигнований на выплату пенсий ежегодно увеличиваются, в то время как средств республиканского бюджета недостаточно на выплаты пенсий за выслугу лет лицам, указанным в вышеназванном Законе Республике Калмыкия.

По мнению Судебной коллегии, дефицит бюджета Республики Калмыкия не мог быть преодолен путем признания недействующим полностью оспариваемого нормативного правового акта, которым определены условия, порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия, являющейся гарантией, установленной федеральным законодательством.

В то же время при установлении размера пенсий, подлежащих выплате лицам, указанным в законе Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-З, Парламентом Республики Калмыкия должны быть учтены материальные ресурсы бюджета республики. При этом не исключается право законодательного органа Республики Калмыкия изменять, в том числе в сторону уменьшения, размер ежемесячной пенсии за выслугу лет указанным лицам, а также порядок и условия их назначения.

Кроме того, сопоставив содержание оспариваемого нормативного правового акта Республики Калмыкия с содержанием нормативных правовых актов, регулирующих условия назначения пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности федеральной государственной службы, и должности федеральных государственных служащих, Судебная коллегия приходит к выводу о том, что в Республике Калмыкия для лиц, замещавших государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия, установлены более льготные условия назначения и размеры пенсии за выслугу лет по сравнению с условиями назначения пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности федеральной государственной гражданской службы.

Условия назначения пенсии федеральным государственным гражданским служащим предусмотрены статьей 7, а размеры пенсий федеральных государственных гражданских служащих – статьей 14 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении».

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 7 вышеназванного Федерального закона федеральные государственные гражданские служащие имеют право на пенсию за выслугу лет при наличии стажа государственной гражданской службы не менее 15 лет независимо от пола федерального государственного гражданского служащего, а согласно статьям 5, 6 оспариваемого Закона Республики Калмыкия право на пенсию за выслугу лет предусмотрено при наличии стажа государственной гражданской службы не менее 12 лет у мужчин и 10 лет у женщин.

При этом в силу указанных статей Закона Республики Калмыкия размер пенсии за выслугу лет определяется с таким расчетом, чтобы сумма страховой пенсии по старости или по инвалидности и пенсии за выслугу лет составляла 65 процентов ежемесячного денежного содержания указанных лиц, в то время как в соответствии с пунктом 1 статьи 14 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении» федеральным государственным гражданским служащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной гражданской службы не менее 15 лет в размере 45 процентов среднемесячного заработка федерального государственного гражданского служащего за вычетом страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии и повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии, установленных в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях».

При таких обстоятельствах Судебная коллегия считает, что оспариваемый прокурором нормативный правовой акт Республики Калмыкия является не соответствующим федеральному законодательству в той мере, в какой он позволяет устанавливать ежемесячные доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности Республики Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республики Калмыкия, без учета условий установления таких доплат лицам, замещавшим должности федеральной государственной гражданской службы.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Верховного Суда Республики Калмыкия от 21 марта 2016 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

