

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ШЕСТОГО СОЗЫВА
КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И
ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Об определении гарантий осуществления полномочий депутата,
члена выборного органа местного самоуправления, выборного
должностного лица местного самоуправления.**

Вопрос

Какими нормативными правовыми актами регулируется пенсионное обеспечение муниципальных служащих?

Ответ. В соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий имеет право на пенсию за выслугу лет. Согласно Федеральному закону от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» условия предоставления права на пенсию муниципальным служащим за счет средств местных бюджетов определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, порядок назначения и размер пенсии за выслугу лет муниципальным служащим следует регулировать муниципальными правовыми актами. При этом необходимо учитывать, что определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности. В указанной норме речь идет не о совокупной пенсии, то есть трудовой пенсии и пенсии за выслугу лет, а о размере пенсии за выслугу.

Вопрос

В соответствии со статьей 24 муниципальный служащий имеет право на пенсию за выслугу лет. При индексации трудовых пенсий одновременно понижается муниципальная надбавка. Правомерно ли это?

Ответ

В соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий имеет право на пенсию за выслугу лет. Согласно Федеральному закону от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» условия предоставления права на пенсию муниципальным служащим за счет средств местных бюджетов определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, порядок назначения и размер пенсии за выслугу лет муниципальным служащим регулируется муниципальными правовыми актами. При этом определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности. В указанной норме речь идет не о совокупной пенсии, то есть трудовой пенсии и пенсии за выслугу лет, а о размере пенсии за выслугу.

Таким образом, в рамках действующего правового регулирования полномочие по реализации гарантий государственного пенсионного обеспечения граждан, замещающих должности муниципальной службы, возложено федеральным законодателем на органы местного самоуправления, которые на текущий момент сохраняют право устанавливать его порядок за счет собственных средств, предусматривая различные виды социальных гарантий муниципальным служащим (пенсия за выслугу лет, доплата к трудовой пенсии и другие).

Принятые в последние годы государством меры по повышению трудовых пенсий, темпы роста которых значительно опережают рост пенсии за выслугу лет, могут привести к тому, что доплата к трудовой пенсии сокращается, если муниципальными правовыми актами не предусматривается ее увеличение или индексация должностных окладов муниципальных служащих.

Что касается возможности сокращения доплаты к трудовой пенсии, то следует отметить, что в ряде своих решений Конституционный Суд

Российской Федерации отмечал, что законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации, муниципальным служащим, лицам, замещавшим должности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям (определения от 11 мая 2006 года № 88-О, от 3 апреля 2007 года № 332-О-П, от 15 января 2008 года № 107-О-О и № 108-О-О, от 1 октября 2009 года № 1060-О-О).

Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что такого рода доплаты к пенсии при наличии у государственного гражданского или муниципального служащего определенного стажа (выслуги лет) являются дополнительным обеспечением помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях; в силу этого при изменении правил предоставления таких дополнительных выплат право на социальное обеспечение, включающее закрепленное статьей 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушается (определения от 11 мая 2006 года № 88-О, от 3 апреля 2007 года № 332-О-П, от 15 января 2008 года № 107-О-О и № 108-О-О).

Вопрос

В соответствии с решением представительного органа муниципального образования прекращена выплата муниципальным служащим пенсии за выслугу лет. В качестве основания такого решения указано то, что муниципальное образование подпадает под действие пункта 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Правомерно ли это решение?

Ответ.

Статьей 11 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлено, что муниципальный служащий имеет право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации. В развитие этого положения в статье 23 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальному служащему гарантировано пенсионное обеспечение за выслугу лет, а в статье 24 предусмотрено, что на муниципального служащего, в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными

законами и законами субъектов Российской Федерации. Пенсия за выслугу лет выплачивается муниципальному служащему за счет средств местного бюджета. Поэтому необходимо также руководствоваться Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», согласно которому условия предоставления права на пенсию муниципальному служащему определяются правовыми актами органов местного самоуправления.

Для муниципального образования, в бюджете которого доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 30 процентов собственных доходов местного бюджета, пунктом 3 статьи 136 Бюджетного кодекса установлено ограничение в расходовании средств местного бюджета. Оно заключается в том, что в данном случае муниципальное образование не имеет право расходовать средства местного бюджета на решение вопросов, которые не отнесены Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. Как уже указывалось, в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ и Федеральным законом № 166-ФЗ пенсионное обеспечение муниципального служащего относится к полномочиям органов местного самоуправления. Следовательно, в этом случае статья 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации не применяется.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что условия, порядок назначения, размер пенсии за выслугу лет муниципальным служащим могут изменяться. Такой вывод следует из смысла ряда решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу дополнительного пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (постановление от 24.05.2001г. № 8-П, определения от 01.12.1999г. № 189-О от 11.05.2006г. № 88-О, от 03.04.2007г. № 332-О-П, 15.01.2008г. № 108-О-О). В частности, Конституционный Суд указывает на то, что законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, проходившим государственную службу в данном субъекте Российской Федерации, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет). Однако при этом Конституционный Суд подчеркивает, что при внесении в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должен соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости - предоставление гражданам

возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

Таким образом, пенсия за выслугу лет бывшим муниципальным служащим должна быть сохранена, но порядок и условия ее назначения могут быть изменены.

Вопрос

Что входит в понятие государственной пенсии муниципального служащего, предусмотренной частью 2 статьи 24 Федерального закона от 02 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», и с каким видом пенсии государственного служащего субъекта Российской Федерации ее следует соотносить?

Ответ. Согласно части 1 статьи 24 Федерального закона от 02 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон №25-ФЗ) в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. При этом согласно части 2 этой статьи определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Таким образом, регулирование пенсионного обеспечения муниципальных служащих ориентировано на нормы, определяющие права государственных гражданских служащих соответствующего субъекта Российской Федерации, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

На муниципальных служащих, так же как и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, и других граждан Российской Федерации, застрахованных в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», распространяется действие Федерального закона от 17 декабря 2001 года №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Кроме этого Федеральным законом №25-ФЗ муниципальному служащему гарантируется пенсия за выслугу лет (пункт 5 части 1 статьи 23). В соответствии с изложенным муниципальному служащему должна устанавливаться пенсия за выслугу лет к трудовой пенсии по старости (инвалидности). Пенсия за

выслугу лет муниципальному служащему выплачивается за счет средств местного бюджета. Ее, с нашей точки зрения, и следует считать государственной. Выплата государственной пенсии муниципальному служащему за счет федерального бюджета на сегодняшний день законодательством не предусмотрена.

Что касается вопроса о том, с каким видом пенсии государственного служащего субъекта Российской Федерации следует соотносить государственную пенсию муниципального служащего, сообщаем.

Поскольку региональные законы, связанные с пенсионным обеспечением государственных служащих субъектов Российской Федерации, отличаются разнообразием (в одних установлена доплата к трудовым пенсиям; в других – пенсии за выслугу лет), соотносить следует с тем видом пенсии государственного служащего, который предусмотрен непосредственно в субъекте. **Так, например, в Самарской области государственным служащим предусмотрены ежемесячные доплаты к трудовой пенсии, следовательно именно с этой пенсией следует соотносить государственную пенсию муниципального служащего данной области.**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА
КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И
ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ПИСЬМО**

**от 16 января 2012 г. N 3.20-25/7 «Об определении гарантий
осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного
самоуправления, выборного должностного лица местного
самоуправления»**

В соответствии с частью 1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года N [131-ФЗ](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ) депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. В названной статье также регулируются отдельные вопросы статуса указанных лиц, в частности, порядок определения срока их полномочий, минимальный и максимальный срок полномочий, устанавливается, с какого момента полномочия начинаются и прекращаются, предусматривается количество депутатов, которые вправе осуществлять полномочия на постоянной основе. Кроме того, устанавливаются те элементы статуса, регламентирование которых возможно только федеральным законодательством. Установление иных гарантий осуществления полномочий указанными лицами частью 5.1 статьи 40 Федерального закона N 131-ФЗ отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Если субъектом Российской Федерации не принят закон по данному вопросу, он может быть регламентирован уставом муниципального образования. Однако при этом недопустимо предусматривать гарантии произвольно, без взаимосвязи с характером реализуемых указанными лицами полномочий. Примером необходимости именно такого обоснованного, разумного подхода является норма части 8 статьи 40 Федерального закона N 131-ФЗ, согласно которой федеральными законами определяются гарантии прав депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них других уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий. Необходимость таких специальных гарантий беспрепятственного осуществления указанными лицами своих полномочий имеет целью оградить их от неправомерного вмешательства в их деятельность, от попыток оказать на них давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации От 12 апреля 2002 года N 9-П).

В уставе муниципального образования в качестве гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления правомерно определить формы депутатской деятельности; установить право на безотлагательный прием депутатов должностными лицами местного самоуправления, руководителями муниципальных предприятий и учреждений, а также право на депутатский запрос указанным лицам и порядок его рассмотрения; определить основания наступления ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением; установить основания для отзыва депутата, выборного должностного лица и процедуру отзыва; для депутатов, выборных должностных лиц, осуществляющих полномочия на постоянной основе, установить размер и условия выплаты денежного содержания; для депутатов, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, установить порядок компенсации расходов, связанных с осуществлением полномочий. Исходя из аналогичного подхода возможно предусмотреть гарантии осуществления полномочий выборными должностными лицами местного самоуправления.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что льготы, меры социальной поддержки федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации предоставляются социально незащищенным или пострадавшим категориям населения (например, участникам войны, пенсионерам, инвалидам), а также в связи с особыми заслугами перед государством (например, Героям Советского Союза, Героям России, Героям Социалистического Труда). Самого факта избрания депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления для отнесения к таким категориям граждан недостаточно.

Обращаем также внимание на позицию Верховного Суда Российской Федерации, который указал следующее: "[По смыслу статьи 172 Трудового кодекса](#) гарантии главам муниципальных образований, освобожденным от работы вследствие избрания их на выборные должности в органах местного самоуправления, могут быть установлены законами, регулирующими статус и порядок деятельности указанных лиц, только на период выполнения полномочий, а не по окончании срока полномочий." (Определение от 14 июня 2006 года N 1-Г06-16).

Что касается установления ежемесячной доплаты к трудовой пенсии, сообщаем.

Согласно части 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года N [166-ФЗ](#) "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 166-ФЗ) условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами

субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

При этом Федеральным законом N 25-ФЗ не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими. Они относятся к лицам, замещающим муниципальные должности.

В то же время необходимо учитывать, что в соответствии с частью 5 статьи 1 Федерального закона от 17 декабря 2001 года N [173-ФЗ](#) "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счет средств местных бюджетов, регулируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом согласно нормам части 5.1 статьи 40 Федерального закона N 131-ФЗ 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. Полагаем, что к числу таких гарантий относится установление органами местного самоуправления дополнительных выплат к трудовым пенсиям вышеуказанным лицам за счет средств местных бюджетов. **В связи с изложенным указанным лицам могут быть назначены доплаты к трудовым пенсиям за счет средств местного бюджета в случае, если такая возможность предусмотрена уставом соответствующего муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.**

Рассматривая вопрос о правовой природе пенсии за выслугу лет или ежемесячной доплаты к пенсии государственным служащим субъектов Российской Федерации и о допустимости уменьшения субъектом Российской Федерации размера такого рода выплат, Конституционный Суд Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 октября 2008 года N 643-О-О) пришел к выводу, что предоставляемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации пенсии за выслугу лет (доплаты к пенсии) - при наличии у государственного служащего определенного стажа государственной службы (выслуги лет) - являются дополнительным, помимо назначаемой на общих основаниях пенсии, обеспечением бывших государственных служащих субъекта Российской Федерации, в силу чего при изменении правил исчисления таких дополнительных выплат и их размера право на социальное обеспечение, в том числе конституционное право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушается. Следовательно, законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим государственные должности в данном субъекте Российской Федерации,

дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат, и само по себе это не противоречит Конституции Российской Федерации и Федеральному закону N 166-ФЗ.

По нашему мнению, такую же правовую позицию следует применять в отношении компетенции органов местного самоуправления по определению порядка установления и изменения пенсионного обеспечения, осуществляемого за счет средств местных бюджетов, в отношении муниципальных служащих, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Согласно нормам статьи 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. В соответствии с нормами части 3 статьи 18 Федерального закона N 131-ФЗ федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Таким образом, законодательством Российской Федерации органам местного самоуправления предоставлена возможность при наличии финансовых возможностей местных бюджетов устанавливать дополнительное пенсионное обеспечение отдельным категориям граждан, в том числе муниципальным служащим, депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления.

Вместе с тем размер такого обеспечения и порядок его изменения должен определяться муниципальными нормативными правовыми актами. **Регулирование данных вопросов законодательством Российской Федерации без компенсации местным бюджетам дополнительных расходов, которые могут возникнуть в результате принятия органам государственной власти соответствующих решений полагаем неправомерным, поскольку в данном случае будет нарушен принцип самостоятельности местных бюджетов.**

Что касается выдвижения законодательной инициативы по указанным вопросам, то, учитывая изложенное выше, дополнительного регулирования они не требуют.

Председатель Комитета
В.Б.КИДЯЕВ

**Федеральный закон от 15.12.2001 N 166-ФЗ
(ред. от 03.07.2016) "О государственном пенсионном обеспечении в
Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).**

**Статья 7. Условия назначения пенсий федеральным
государственным гражданским служащим
(в ред. Федерального закона от 18.07.2009 N 187-ФЗ)**

4. Условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления. При этом государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации, муниципальные служащие имеют право на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом "О страховых пенсиях" либо досрочно назначенной в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации", при наличии стажа государственной гражданской службы, стажа муниципальной службы, минимальная продолжительность которых для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году определяется согласно приложению к настоящему Федеральному закону.

(в ред. Федерального закона от 23.05.2016 N 143-ФЗ)

"Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ
(ред. от 28.03.2017)

Статья 136. Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации

1. Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

(в ред. Федерального закона от 26.04.2007 N 63-ФЗ)

(п. 2 в ред. Федерального закона от 24.11.2014 N 375-ФЗ)

3. Муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.