

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 4 (2016)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016)

СУДЕБНАЯ КОЛЛЕГИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

1. Наличие дефицита бюджета муниципального образования само по себе не может являться основанием для признания недействующим полностью нормативного правового акта, которым на основании соответствующих норм федерального законодательства определены условия, порядок назначения и выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности муниципального образования.

Прокурор обратился в суд с административным иском о признании недействующим принятого представительным органом муниципального образования нормативного правового акта, которым установлены условия, порядок назначения и выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет (ежемесячной доплаты к государственной пенсии) лицам, замещавшим муниципальные должности муниципального образования.

В обоснование требований указал, что оспариваемый акт противоречит действующему федеральному законодательству, принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов, принят без учета уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление прокурора удовлетворено, оспариваемый акт признан недействующим.

При этом суд исходил из того, что бюджет муниципального образования, равно как и бюджет субъекта Российской Федерации, в котором это муниципальное образование расположено, является дотационным.

В связи с этим право органа местного самоуправления на установление самостоятельного правового регулирования, касающегося дополнительных гарантий пенсионного обеспечения лиц, замещавших муниципальные должности муниципального образования, не является безусловным, поскольку зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного - без привлечения средств субъекта Российской Федерации - исполнения своих расходных обязательств.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с такими выводами не согласилась, отменила решение суда первой инстанции и приняла новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления прокурора, указав следующее.

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому в соответствии с целями социального государства (ч. 1 ст. 7) социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39), относит определение условий и порядка реализации данного конституционного права, в том числе установление видов пенсий и доплат к ним, оснований приобретения права на их получение отдельными категориями граждан и правил исчисления размеров соответствующих выплат, к компетенции законодателя (ч. 2 ст. 39).

В Федеральном законе от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации закреплено в числе основных прав муниципального служащего (п. 12 ч. 1 ст. 11).

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 23 названного закона муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью.

В соответствии с пп. 2, 4 ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" пенсия за выслугу лет устанавливается к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом "О страховых пенсиях", и выплачивается одновременно с ней; условия предоставления права на пенсию муниципальным служащим за счет средств местных бюджетов определяются актами органов местного самоуправления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

При этом законодатель в ч. 1 ст. 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" предусмотрел распространение прав государственного служащего, установленных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, в полном объеме на муниципального служащего.

Частью 5.1 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено, что 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.

В связи с этим органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании, дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет, в том числе устанавливать правила исчисления таких выплат с учетом имеющихся у них финансово-экономических возможностей.

В ст. 34 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" перечислены органы местного самоуправления, к которым отнесены представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Законом субъекта Российской Федерации о гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления для данной категории лиц предусмотрено право на ежемесячную доплату к государственной пенсии, назначенной в соответствии с Законом Российской Федерации "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" либо досрочно оформленной в соответствии с Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", и на муниципальную пенсию за выслугу лет, условия, порядок назначения и выплаты которых устанавливаются муниципальным правовым актом в соответствии с уставом муниципального образования.

Во исполнение указанных положений закона уполномоченным органом муниципального образования принят оспариваемый акт.

Таким образом, удовлетворяя административное исковое заявление прокурора, суд фактически лишил названную выше категорию граждан гарантированного федеральным законодателем права на получение дополнительного пенсионного обеспечения.

Однако лишение лиц, замещавших муниципальные должности, права на получение назначенной им пенсии за выслугу лет в случае отсутствия у муниципального образования необходимых собственных денежных средств приводит к необоснованным различиям в реализации данного права лицами, проходившими муниципальную службу в другом муниципальном образовании, и влечет за собой такую дифференциацию в правовом положении граждан, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями ст. 19 (чч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина.

При этом само по себе наличие дефицита бюджета муниципального образования не может являться основанием для признания недействующим полностью оспариваемого нормативного правового акта, которым на основании соответствующих норм федерального законодательства определены условия, порядок назначения и выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет.