

Председателю Государственной
Думы Федерального Собрания
Российской Федерации

В.В. Володину

Уважаемый Вячеслав Викторович!

Основная цель социальной политики Российской Федерации определена в статье 7 Конституции Российской Федерации как создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В качестве отдельных средств достижения этой цели определены государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В числе иных гарантий на территории Российской Федерации реализуются меры социальной поддержки, связанные с профессиональной деятельностью граждан.

Общими правовыми основаниями для такого рода гарантий являются положения трудового законодательства. Так, статья 164 Трудового кодекса Российской Федерации под гарантиями понимает средства, способы и условия, направленные на обеспечение реализации работниками своих прав в сфере социально-трудовых отношений. Гарантии, связанные с отдельными видами профессиональной деятельности, конкретизированы в федеральных законах и иных нормативно-правовых актах, регулирующих данные виды деятельности. Примерами установленных на законодательном уровне профессиональных гарантий служат отдельные положения Федеральных законов «О статусе военнослужащих», «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О гарантиях социальной защиты отдельных категорий граждан», «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» и других нормативно-правовых актов.

Одним из основополагающих по применению в части установления профессиональных гарантий является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которым регламентируются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. Статья 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наряду с перечнем основных государственных гарантий гражданских служащих определяет и обоснование таких гарантий – для 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 настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Одной из важнейших гарантий является пенсионное обеспечение служащих в порядке и на условиях, которые установлены федеральным законодательством, включая пенсии за выслугу лет (ежемесячные доплаты к пенсиям), которые по своей правовой природе являются дополнительным помимо назначаемой на общих основаниях пенсии обеспечением.

Право на ежемесячную доплату к государственной (страховой) пенсии по старости (инвалидности) лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации на постоянной основе и получавшим денежное вознаграждение за счет средств федерального бюджета, освобожденным от должностей в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно), на законодательном уровне впервые было установлено Указом Президента Российской Федерации от 06.08.1995 № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы».

В пункте 10 данного Указа Президента Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано установить соответствующие социальные гарантии с учетом положений Указа за счет собственных средств. Данным положением статус служащего в органах власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления впервые был приравнен в праве на профессиональные гарантии к государственной службе. Важно учитывать, что данное положение не отменено и действует по настоящее время.

На сегодняшний день возможность установления пенсии за выслугу лет государственным служащим субъекта Российской Федерации определяется положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регулирующего правовой статус государственных гражданских служащих и устанавливающего единство системы государственной службы Российской Федерации. В Определении от 01.12.1999 № 189-О Конституционный Суд Российской

Федерации впервые дал оценку правовой природе ежемесячных доплат к пенсии государственным служащим субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что предоставляемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации 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 законодателем правил исчисления таких доплат и их размера право на социальное обеспечение, в том числе конституционное право на получение государственной пенсии в установленных законом случаях и размерах, не нарушается.

Правовыми основаниями принятия муниципальных правовых актов, устанавливавших дополнительные выплаты бывшим муниципальным служащим и меры социальной поддержки выборным должностным лицам местного самоуправления, являются статьи 11, 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», часть 5 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации определяется статьей 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» и обеспечивается, в том числе, посредством соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу. Единство природы муниципальной службы и государственной гражданской службы обуславливает, согласно части 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», распространение в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме прав государственного гражданского служащего, установленных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 10.10.2013 № 1591-О, часть 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» направлена на определение основных начал правового статуса муниципальных служащих в сфере государственных пенсионных отношений путем введения общего требования, предполагающего гарантирование пенсионных прав муниципальных служащих на уровне, сопоставимом с тем, какой установлен для государственных гражданских служащих. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, «условия пенсионного обеспечения муниципального служащего и государственного гражданского служащего должны быть сходными по своим основным параметрам, хотя и не обязательно во всем тождественными (идентичными), а гарантии, устанавливаемые соответственно муниципальным служащим и

государственным гражданским служащим в части дополнительного пенсионного обеспечения, должны быть аналогичными».

Правовое регулирование условий предоставления гарантий, связанных с профессиональной деятельностью, не является прерогативой трудового законодательства и осуществляется с помощью федеральных законов и других нормативных правовых актов. Так, в частности, часть 6 статьи 2 Федерального закона «О страховых пенсиях» позволяет включить в систему законодательства Российской Федерации о страховых пенсиях отдельные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и акты организаций, если они регулируют отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан соответственно за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов и средств организаций. Таким образом, федеральным законом в сфере пенсионного обеспечения предусмотрена возможность органов местного самоуправления самостоятельно принимать нормативные акты о пенсионном обеспечении за счет средств местного бюджета.

Установление данных выплат относится к дискреционным полномочиям законодателя субъекта Российской Федерации либо муниципального образования, который при принятии решения об установлении таких выплат и его реализации должен руководствоваться принципом социальной справедливости, стремиться к соблюдению баланса частных и публичных интересов. Реализация такого права не должна противоречить требованиям бюджетного законодательства, в частности, принципу сбалансированности бюджета и установленным законом предельным параметрам местного бюджета, влекущим ограничения на право муниципального образования 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.

В последнее время на территории Российской Федерации формируется практика прокурорского надзора за исполнением закона при установлении пенсий за выслугу лет государственным служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим и иных доплат выборным должностным лицам. Отдельные случаи выявленных нарушений и результаты прокурорского реагирования на них были обобщены в обзоре, размещенном на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Следует отметить, что сведений об аналогичной практике в отношении гарантий федеральных государственных служащих указанный обзор не содержит.

Из анализа обзора следует, что основными нарушениями, допускаемыми субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями при установлении таких выплат, являлись завышенные размеры назначенных выплат, ненадлежащее нормативное регулирование их

предоставления, а также несоблюдение регионами и муниципальными образованиями, бюджеты которых являются дотационными, принципов самостоятельности и сбалансированности их бюджетов при установлении дополнительных социальных гарантий выборным должностным лицам местного самоуправления и муниципальным служащим. Зачастую первые два обстоятельства, послужившие основаниями для прокурорского реагирования, устранялись во внесудебном порядке.

Так, надзорные органы выходили с предложениями по внесению соответствующих изменений в Решение Воронежской городской Думы от 15.11.2006 № 224-II «О доплате к пенсии отдельным категориям пенсионеров городского округа город Воронеж», Решение Курганской городской Думы от 21.03.2007 № 78 «О доплате к пенсии лицам, замещавшим муниципальные должности города Кургана и должности муниципальной службы города Кургана», Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 17.06.2008 № 407 «О принятии «Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы города Ростова-на-Дону», постановление Администрации городского округа город Воронеж от 16.02.2011 № 62 «О порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет и доплаты к пенсии», Решение Совета местного самоуправления городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской республики от 17.02.2012 № 471 «Об утверждении Положений о порядке установления и выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет муниципальным служащим органов местного самоуправления городского округа Нальчик и работникам, занимающим должности, не отнесенные к муниципальным должностям и должностям муниципальной службы органов местного самоуправления городского округа Нальчик, и о порядке включения в стаж муниципальной службы периодов замещения отдельных должностей для назначения пенсии за выслугу лет».

Формирующаяся в настоящее время судебная практика является противоречивой, что наглядно подтверждается определениями Верховного Суда Российской Федерации в отношении отдельных нормативных правовых актов, устанавливающих особенности пенсионного обеспечения лиц, замещавших государственные и муниципальные должности.

Судебная практика в пользу надзорных органов ранее складывалась в силу действовавших редакции статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации и положений Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяли размеры и условия оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации, однако в дотационных регионах размеры оплаты труда государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации не могли

превышать размеры оплаты труда, установленные для соответствующих категорий федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных учреждений.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 16.02.2005 по делу № 32-Г04-20 было отказано в удовлетворении кассационных жалоб администрации Саратовской области и Саратовской областной Думы на решение Саратовского областного суда от 12.11.2004, которым была признана недействующей в части статья 1 Закона Саратовской области от 29.07.2002 № 93-ЗСО «О ежемесячной надбавке за выслугу лет к должностному окладу государственного служащего Саратовской области». Податели жалоб обращали внимание на то, что федеральное законодательство не содержало каких-либо правовых норм о соотносительности основных условий и размеров оплаты труда федеральных государственных служащих и государственных служащих субъекта федерации, а также устанавливающих критерии для возможности такого сравнения. Верховный Суд Российской Федерации посчитал оспариваемое судебное решение обоснованным, обратив внимание, что увеличение размеров надбавок за выслугу лет государственных служащих субъекта федерации ставит эту категорию в лучшие условия по оплате труда по сравнению с федеральными государственными служащими. Неправомерное увеличение размера содержания государственных служащих области влияет на финансовое обеспечение региональных целевых программ, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъекта Российской Федерации, и другие виды расходов, от которых зависит благополучие населения.

Аналогичная ситуация сложилась при рассмотрении актов прокурорского реагирования по фактам нарушения норм бюджетного законодательства, в том числе при предоставлении выплат, при наличии доли дотаций в бюджете. Во всех случаях досудебного урегулирования споров не было, решение о правомерности установления выплат принимал суд. Имеющаяся судебная практика по отмене аналогичных доплат складывалась исключительно в регионах и муниципальных образованиях, как правило, имеющих дотации. Судебные решения по искам органов прокуратуры были приняты в Брянской и Челябинской области, Забайкальском крае, Республике Калмыкия, городах Брянск, Клинцы (Брянская область), Улан-Удэ (Республика Бурятия), а также в Омской области (в том числе городе Омске).

Решением Забайкальского краевого суда от 04.04.2013 было удовлетворено заявление прокурора о признании недействительной части 1 статьи 41 Закона Забайкальского края от 14.03.2011 № 477-ЗЗК «О Законодательном Собрании Забайкальского края» в связи с наличием дефицита бюджета и его дотационного характера. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 24.07.2013 № 72-АПГ13-3 решение оставлено в силе.

Также был оспорен в судебном порядке Закон Челябинской области от 27.03.2008 № 245-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата,

члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления». Решением Челябинского областного суда от 15.05.2013 было удовлетворено заявление прокурора Челябинской области. Прокурор полагал, что оспариваемые нормы приняты вне пределов полномочий субъекта Российской Федерации, обязывают органы местного самоуправления в пределах Челябинской области закрепить в уставах муниципальных образований объем гарантий для служащих вне зависимости от возможностей местных бюджетов, что не согласуется с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и бюджетного законодательства. Прокурором также обращалось внимание на дотационный характер бюджета Челябинской области. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 28.08.2013 № 48-АПГ13-10 решение оставлено в силе.

Прокурором города Улан-Удэ оспаривалось Положение о ежемесячной доплате к трудовой пенсии в органах местного самоуправления и пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы в городе Улан-Удэ (Республика Бурятия), утвержденное Решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 21.04.2010 № 278-21. В обоснование иска обращалось внимание на дефицит местного бюджета, нарушение принципов самостоятельности и сбалансированности бюджета, а также завышенные размеры отдельных выплат, однако Верховным судом Республики Бурятия 10.11.2015 по делу № 3-61/2015 был принят отказ прокурора от заявленных требований.

В судебном порядке было оспорено Решение Челябинской городской Думы от 24.11.2015 № 15/13 «О порядке выплаты ежемесячной доплаты к трудовой пенсии отдельным категориям граждан Российской Федерации». Прокурор обращался в суд с указанным иском, обосновав его наличием коррупциогенных факторов в оспариваемом решении городской Думы, отсутствием правовых оснований в Уставе муниципального образования. Решением Челябинского областного суда от 17.03.2016 по делу № За-116/2016 требования прокурора были удовлетворены.

Следует отметить противоречия в судебной практике в части оспаривания дополнительных гарантий служащих на примере Брянской области. Так, решением Брянского областного суда от 11.09.2015 было оставлено без удовлетворения заявление прокурора об оспаривании Закона Брянской области от 28.12.2005 № 102-3 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области». Определением Верховного Суда Российской Федерации от 02.12.2015 № 83-АПГ15-15 решение суда отменено, указанный Закон признан недействующим, а в числе мотивов принятия такого решения судом указан дотационный характер бюджета.

Клинцовским городским судом Брянской области 30.12.2015 по делу № 2-1682/2015 были удовлетворены требования прокурора о признании недействительным Решения Клинцовского городского Совета народных депутатов от 25.12.2007 № 3-1/410 «Об утверждении Положения «О порядке

установления, выплаты и перерасчета пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы» и Положения «О порядке установления, выплаты и перерасчета пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим выборные должности города Клинцы Брянской области». В обосновании иска обращалось внимание на состояние местного бюджета, а также на ежегодный рост расходов на осуществление выплат.

Решением Брянского областного суда от 25.01.2016 по делу № 3а-4/2016 были удовлетворены требования прокурора Брянской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим соответствующего Решения Брянского городского Совета народных депутатов. Судом было высказано мнение, что в соответствии с действующим федеральным законодательством установление повышенных дополнительных гарантий по пенсионному обеспечению лицам, замещавшим муниципальные должности города Брянска, возможно только в случае, если бюджет муниципального образования не является дефицитным.

Данное решение суда было отменено определением Верховного Суда Российской Федерации от 08.06.2016 № 83-АПГ16-2, в котором была отмечена ошибочность утверждения, что «отсутствие у муниципального образования собственных денежных средств для выплаты вышеназванной пенсии является достаточным основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим», в связи с чем суд фактически лишил указанную категорию граждан гарантированного федеральным законодателем права на получение дополнительного пенсионного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет. По мнению Верховного Суда Российской Федерации «лишение лиц, замещавших муниципальную должность, права на получение назначенной ему пенсии за выслугу лет в случае отсутствия у муниципального образования необходимых собственных денежных средств для указанной выплаты 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 статьи 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации».

В определении Верховного Суда Российской Федерации содержится вывод о том, что «то обстоятельство, на которое ссылался в обоснование заявленных требований прокурор Брянской области, а именно дефицит бюджета, не могло быть преодолено путем признания недействующим полностью оспариваемого нормативного правового акта, которым определены условия, порядок назначения и выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет, являющейся гарантией, установленной федеральным

законодательством, а не новым расходным обязательством, принятым данным публично-правовым образованием».

Возможность вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств гражданам пенсии за выслугу лет исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей констатирована Верховным Судом Российской Федерации по делу № 3а-6/2016 об оспаривании Закона Республики Калмыкия от 22.02.2007 № 335-III-3, установившим пенсии за выслугу лет на уровне субъекта федерации. По мнению Верховного Суда Российской Федерации, изложенном в определении № 42-АПГ16-6 от 27.07.2016, дефицит бюджета не мог быть преодолен путем признания недействующим полностью оспариваемого нормативного правового акта, которым определены условия, порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет. Вместе с тем, судом высказано мнение, что при установлении размера пенсий законодателем субъекта должны быть учтены материальные ресурсы бюджета, что не исключает право законодательного органа изменять, в том числе в сторону уменьшения размера ежемесячной выплаты. С учетом данного обстоятельства Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оставила в силе решение суда первой инстанции, отменившего действие Закона Республики Калмыкия.

Решением Белогорского городского суда Амурской области от 20.05.2015, оставленным без изменения апелляционным определением Амурского областного суда от 31.07.2015, были удовлетворены заявленные требования о признании незаконными Решения Белогорского городского Совета народных депутатов, изменений и дополнений в Устав муниципального образования города Белогорск, предусматривающих право на пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должность Главы города, председателя городского Совета. Суд указал, что «органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности муниципальной службы дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет, в том числе устанавливать правила исчисления таких выплат, исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей. Законодатель не связывает возможность их установления лишь с наличием в соответствующем бюджете собственных денежных средств, необходимых для осуществления выплаты надбавки к пенсии, а наличие дотаций в бюджете не может служить основанием для отмены». Определением Верховного Суда Российской Федерации от 24.08.2016 № 59-КГ16-15 судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Определением суда первой инстанции от 04.11.2016 производство по делу прекращено в связи с отказом прокурора от иска.

Решениями Центрального районного суда города Омска от 11.03.2016 по искам прокурора города Омска и с учетом доводов о зависимом финансовом состоянии местного бюджета, наличии дефицита бюджета и

муниципального долга, признаны недействующими постановления Администрации города Омска от 13.05.2011 № 448-п «О ежемесячной доплате к страховой пенсии», постановление Администрации города Омска от 27.12.2011 № 1829-п «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан». Следует отметить, что при принятии бюджета города Омска в период действия оспоренных нормативно-правовых актов принцип сбалансированности бюджета не нарушался, дотационным бюджет не являлся.

Вместе с тем, апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 29.12.2016 № 50-АПГ16-29 отменено решение Омского областного суда от 25.08.2016 в части, которой признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельные положения Закона Омской области от 22.12.2004 № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области», предусматривавшие доплаты к пенсии лиц, замещавших должности государственной службы.

В указанном определении Верховный Суд Российской Федерации обращает внимание, что «гражданским служащим дополнительные государственные гарантии предусмотрены наряду с равными условиями оплаты труда и отдыха для обеспечения правовой и социальной защищённости гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Установление данных гарантий в полной мере соответствует организации и функционирования государственной власти субъекта Российской Федерации, характеру профессиональной деятельности указанной категории лиц, предъявляемым квалификационным требованиям, вводимым ограничениям, связанным с осуществлением их служебных полномочий, и призвано обеспечить им социальную защиту, в том числе после прекращения полномочий. Иное означало бы умаление гарантированных законодателем прав на социальную защиту указанных категорий лиц, что является недопустимым».

По мнению суда, законодатель вправе был предусмотреть своим законом выплату компенсаций лицам, замещающим должности государственной службы, обеспечивающим полномочия лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, в случае истечения их срока полномочий за счёт областного бюджета. Кроме того, у суда не нашлось оснований для вывода о несбалансированности бюджета Омской области даже с учетом наличия дотаций из федерального бюджета.

Также Верховный Суд Российской Федерации признал неправомерным приостановление действия данных положений Закона Омской области от 22.12.2004 № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области»,

вследствие чего осуществление выплат было временно прекращено. Суд обратил внимание на ранее неоднократно высказанную позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой «Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств. Законодатель вправе приостанавливать выплату компенсаций, предусмотрев при этом надлежащий механизм соответствующего возмещения. Формы и способы такого возмещения могут быть различными, однако объём социальных гарантий не должен уменьшаться (Постановления от 16.12.1997 № 20-П, от 24.05.2001 № 8-П, от 16.06.2002 № 11-П, от 23.04.2004 № 9-П, Определения от 04.12.2003 № 415-О, от 15.02.2005 № 17-О, от 05.07.2005 № 246-О и № 303-О)». Законодатель Омской области, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, принимая решение о приостановлении законов области в части предоставления социальных выплат, соответствующего механизма адекватной компенсации потерь получателям мер социальной поддержки, вопреки приведённым выше положениям, не предусмотрел.

Приведенный выше анализ показывает, что в настоящее время отсутствует единый подход как в правовом регулировании пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих, выборных должностных лиц, так и в практике прокурорского надзора, судебной практике, что делает бесперспективными любые варианты урегулирования сложившейся ситуации на местном уровне.

При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- как государственная, так и муниципальная служба подразумевают невозможность выполнения иной оплачиваемой работы (за редкими исключениями);

- на служащего любого уровня распространяется большое количество обязанностей, запретов и ограничений, в том числе ежегодное представление сведений о доходах и имуществе (своих и членов своей семьи), сведений о расходах, сведений о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- заработная плата у абсолютного большинства государственных и муниципальных служащих невысокая при постоянно увеличивающемся объеме должностных обязанностей, а ответственность за выполняемую работу достаточно большая;

- большинство государственных и муниципальных служащих работает в условиях ненормированного рабочего дня;

- в последнее время наблюдается снижение престижа, привлекательности государственной и муниципальной службы, отсутствие у лиц, имеющих высокий образовательный и профессиональный потенциал, желания поступать на муниципальную службу, вследствие чего увеличилась текучесть кадров среди муниципальных служащих;

- постепенное повышение с 01.01.2017 пенсионного возраста и стажа, необходимого для назначения пенсии за выслугу лет, для лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы.

Соответственно, предоставление государственному или муниципальному служащему пенсии за выслугу лет – это государственная гарантия и справедливое вознаграждение за долгий труд для гражданина, длительное время и честно исполнявшего свои служебные обязанности. Поэтому само право муниципального служащего на гарантированную государством пенсию за выслугу лет не может быть поставлено в зависимость от состояния бюджета того или иного муниципалитета или региона, от того, где проживает гражданин.

Само по себе право бывших служащих и лиц, замещавших выборные должности, на получение социальных гарантий урегулировано положениями федеральных законов, оценка такого рода гарантиям неоднократно дана Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации.

Вместе с тем, из анализа сложившейся судебной практики следует, что судами при принятии решения о признании недействительными правовых актов, устанавливающих дополнительные выплаты бывшим муниципальным служащим и меры социальной поддержки выборным должностным лицам местного самоуправления принимаются во внимание два обстоятельства: состояние бюджета, за счет которого планируется предоставление выплат, и критерии установления размеров таких выплат.

В части состояния бюджета при определении возможности установления выплат следует отметить, что бюджетным законодательством действительно установлены отдельные условия, которые должны учитываться при формировании бюджета и определении планируемых расходных обязательств, в том числе такого рода выплат. В статье 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано на необходимость минимизации дефицита бюджета (превышение расходов бюджета над его доходами) при его утверждении или изменений, поскольку органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права утверждать соответствующие бюджеты с дефицитом, образующимся в результате недостатка доходов на покрытие текущих расходов. Бюджетный кодекс Российской Федерации жестко регламентирует размер дефицита при утверждении бюджетов разного уровня, ограничения по предельному уровню дефицита установлены частью 3 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Таким образом, положения Бюджетного кодекса Российской Федерации допускают возможность принятия бюджета любого уровня с превышением расходов бюджета над его доходами при условии, что такое предельно допустимое значение не будет превышено. Баланс бюджета не должны нарушать новые расходные обязательства, в связи с чем существуют требования о запрете установления новых расходов без определения источника их покрытия.

Вместе с тем, условием, когда Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены запреты на установление и реализацию расходных обязательств, не относящихся к вопросам местного значения, является только статья 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в действующей редакции предусматривающая такой запрет лишь в случае наличия в бюджете доли дотации, превышающей установленные статьей процентные ограничения собственных доходов бюджета. Данное обстоятельство неоднократно служило основанием для удовлетворения требований о признании недействительными правовых актов, устанавливающих выплаты, однако данная позиция согласно последней судебной практике была опровергнута Верховным Судом Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. 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.

Статьей 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что 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. В таком случае расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета. Право органов местного самоуправления самостоятельно регулировать вопрос о порядке установления и выплаты пенсии за выслугу лет (доплаты к пенсии) за счет средств местных бюджетов подтверждено судебной практикой (апелляционное определение Челябинского областного суда от 12.08.2013 № 11-8620/2013, апелляционное определение Волгоградского областного Суда от 19.02.2014 № 33-2235/2104, апелляционное определение Омского областного суда от 21.01.2015 № 33-124/2015).

С принятием Федерального закона от 23.05.2016 № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» законодателем установлено единое условие, определяющее право на дополнительное пенсионное обеспечение как федеральных государственных служащих, так и гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, а именно наличие стажа

государственной гражданской (муниципальной) службы. Впервые служащие разных уровней власти не только законодательно уравнены в правах и гарантиях, но и поставлены в зависимость от общего условия (стажа службы).

Вышеизложенное приводит к выводу о необходимости формирования единого унифицированного подхода по вопросу обеспечения гарантий государственным и муниципальным служащим в части реализации права на пенсию за выслугу лет, и закрепления на федеральном уровне принципа независимости предоставления таких гарантий от состояния бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, в том числе при наличии дефицита бюджета или его дотационном характере.

С учетом изложенного прошу рассмотреть возможность инициирования следующей законодательной инициативы – пункт 4 статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«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 № 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. Реализация права на пенсию за выслугу лет государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим не может ставиться в зависимость от состояния бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, при этом не исключается право законодательного органа изменять, в том числе в сторону уменьшения, размер ежемесячной выплаты, а также порядок и условия её назначения.»

В.В. Двораковский