

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Государственного Совета Республики Крым
"О протесте прокурора Республики Крым на статью 4 Закона Республики
Крым от 17 декабря 2014 года № 40-ЗРК/2014 "О пенсионном
обеспечении лиц, замещающих государственные
должности Республики Крым"

Проект постановления разработан в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", пунктом 3 статьи 75 Конституции Республики Крым, пунктом 16 части 2 статьи 10 Закона Республики Крым от 15 мая 2014 года № 2-ЗРК "О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым", пунктом 3 части 2, абзацем вторым части 3 статьи 181 Регламента Государственного Совета Республики Крым в связи с необходимостью рассмотрения протеста прокурора Республики Крым на статью 4 Закона Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 40-ЗРК/2014 "О пенсионном обеспечении лиц, замещающих государственные должности Республики Крым" (далее – Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 40-ЗРК/2014).

Согласно протесту прокурора Республики Крым от 21 января 2020 года № 22/1-12-2019/7-20-20350001 статья 4 Закона Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 40-ЗРК/2014 противоречит федеральному законодательству, так как содержит более широкий, по сравнению с положениями пункта 4 статьи 2.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ), круг лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе, в отношении которых могут быть установлены дополнительные гарантии в связи с прекращением их полномочий. Вместе с тем с данным утверждением нельзя согласиться по следующим основаниям.

Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 40-ЗРК/2014 определяет основания возникновения и порядок реализации права на дополнительное пенсионное обеспечение лиц, замещающих государственные должности Республики Крым, в части установления ежемесячной доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ "О страховых пенсиях", либо к пенсии, досрочно назначенной в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации".

Дополнительное пенсионное обеспечение лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (включая депутатов и сенаторов), государственные должности субъектов Российской Федерации,

муниципальные должности, является гарантией, устанавливаемой в связи с осуществлением ими особого вида трудовой деятельности и в качестве компенсации за запреты и ограничения, накладываемые на них в период исполнения властных полномочий. Такая гарантия носит длящийся характер.

Право на установление дополнительного пенсионного обеспечения и определение его размера, в первую очередь, обусловлено продолжительностью осуществления лицом полномочий и основаниями их прекращения и не должно ставиться в зависимость от достижения лицом в период исполнения полномочий пенсионного возраста (утраты трудоспособности), что привело бы к неоправданному различию в правовом положении лиц, относящихся к одной и той же категории.

По такому принципу построено дополнительное пенсионное обеспечение лиц, замещавших государственные должности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 года № 854 "О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы" (далее – Указ № 854), членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (статья 29 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ).

Единство публичной природы исполнения полномочий по государственным должностям и муниципальным должностям, обусловленное схожестью условий и порядка осуществления этих полномочий, предполагает и общность основных принципов и условий государственного пенсионного обеспечения лиц, замещавших эти должности.

Принимая во внимание, что упомянутые Федеральный закон № 3-ФЗ и Указ № 854 не увязывают право на дополнительные пенсионные выплаты (доплату к пенсии) с такими обстоятельствами, как достижение лицом в период исполнения полномочий пенсионного возраста (потерей трудоспособности), аналогичный подход может использоваться и в законодательстве субъектов Российской Федерации (актах местных органов).

Это также полностью корреспондируется с пунктом 10 Указа № 854, содержащим рекомендации органам субъектов Российской Федерации и местным органам устанавливать лицам, замещавшим государственные должности субъекта Российской Федерации и муниципальные должности, соответствующие социальные гарантии с учетом положений данного Указа.

Следует отметить, что положения Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ "О внесении изменений в статьи 2.1 и 19 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Федерации" (далее – Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ) направлены на упорядочение предоставления дополнительных социальных гарантий, обусловленных не обстоятельствами осуществления лицом возложенных на него полномочий и их продолжительностью, а фактом их прекращения, т. е. не относятся к гарантиям дополнительного пенсионного обеспечения, и именно поэтому данным Федеральным законом не корректировались положения Федерального закона № 3-ФЗ, регулирующие дополнительное пенсионное обеспечение депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, и его принятие не повлекло необходимости внесения изменений в Указ № 854.

Аналогичную позицию высказывал Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (заключение на законопроект № 297518-7), который являлся ответственным за подготовку и принятие Федерального закона от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ.

Этой же позиции придерживается Правительство Российской Федерации в официальных отзывах на соответствующие законопроекты (например, на законопроект № 244675-7).

Судебная практика единообразия по данному вопросу не содержит, однако полагаем возможным обратить внимание на Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2017 года № 38-АПГ17-1, из которого также следует, что Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ не затрагивает вопросов дополнительного пенсионного обеспечения.

Таким образом, предметом регулирования пункта 4 статьи 2.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ являются дополнительные гарантии, установление которых обусловлено фактом прекращения полномочий, которые, как правило, носят разовый характер и не затрагивают пенсионных отношений.

При указанных обстоятельствах установление дополнительного пенсионного обеспечения в зависимости от факта достижения лицом в период исполнения полномочий пенсионного возраста (утраты трудоспособности) и удовлетворение требования прокурора Республики Крым о приведении статьи 4 Закона Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 40-ЗРК/2014 в соответствие с пунктом 4 статьи 2.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ повлечет неоправданное различие в правовом положении лиц, наделенных равными полномочиями, поскольку те из них, кто исполнял их более длительный срок, но достиг пенсионного возраста (утратил трудоспособность) до начала исполнения полномочий или после их сложения, окажутся в худшем положении, чем те, срок полномочий которых значительно менее продолжительный, но они достигли пенсионного возраста (утратили трудоспособность) в этот период.

Таким образом, в соответствии с предложенным проектом постановления протест прокурора Республики Крым на статью 4 Закона Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 40-ЗРК/2014 "О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Республики Крым" предлагается отклонить.

Первый заместитель Председателя
Государственного Совета
Республики Крым,
председатель Комитета
Государственного Совета
Республики Крым
по государственному строительству
и местному самоуправлению

Е. ФИКС