



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 83-АПГ16-2

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 июня 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Калининой Л.А.

судей Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.

при секретаре Гришечкине П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Брянской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим решения Брянского городского Совета народных депутатов от 28 февраля 2007 года № 644 «О принятии Положения о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска»,

по апелляционной жалобе Брянского городского Совета народных депутатов на решение Брянского областного суда от 25 января 2016 года, которым административное исковое заявление прокурора Брянской области удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителей Брянского городского Совета народных депутатов Тулуповой Л.А., финансового управления Брянской городской администрации Понкрашовой Т.В., Романова Б.С., Брянской городской администрации Ивкина И.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим отмене,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

Решением Брянского городского Совета народных депутатов от 28 февраля 2007 года № 644, опубликованным в муниципальной газете «Брянск» № 8 02 марта 2007 года, принято Положение о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска, которым установлены условия, порядок назначения и выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет (ежемесячной доплаты к государственной пенсии) лицам, замещавшим муниципальные должности города Брянска. В настоящее время Положение о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска, действует в редакции решений Брянского городского Совета народных депутатов от 30 января 2008 года № 891, от 26 ноября 2008 года № 1137, от 27 февраля 2013 года № 949, от 25 декабря 2013 года № 1141, от 27 августа 2014 года № 1277, которые опубликованы в установленном порядке в муниципальной газете «Брянск».

В соответствии с пунктом 1.2 Положения муниципальная пенсия за выслугу лет (ежемесячная доплата к государственной пенсии) назначается лицам, замещавшим муниципальные должности города Брянска, получающим государственную пенсию, назначенную в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» либо досрочно оформленную в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

Согласно пунктам 2.1, 3.1 Положения пенсия назначается лицам, замещавшим на постоянной основе предусмотренные Уставом города Брянска муниципальные должности города Брянска не менее трех лет либо не менее шести месяцев, но при наличии стажа муниципальной службы не менее пятнадцати лет, и получавшим денежное содержание за счет средств бюджета города Брянска, в размере 45 процентов от их среднемесячного заработка; при наличии стажа муниципальной службы свыше 15 лет пенсия увеличивается на 3 процента от среднемесячного заработка за каждый полный год стажа; при этом размер пенсии не может превышать 65 процентов от среднемесячного заработка лица, замещавшего муниципальную должность города Брянска.

Пунктом 8 Положения установлено, что финансирование пенсии и ее доставка производятся за счет средств бюджета города Брянска в размере, определенном решением Брянского городского Совета народных депутатов о бюджете города Брянска на соответствующий финансовый год.

Прокурор Брянской области обратился с административным иском заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня принятия решения Брянского городского Совета народных депутатов от 28 февраля 2007 года № 644 «О принятии Положения о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска».

В обоснование требований ссылался на то, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит требованиям федерального законодательства, поскольку установление дополнительных материальных гарантий в части пенсионного обеспечения лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска, не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов, так как бюджет города Брянска из года в год является дотационным, муниципальное образование получает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из областного бюджета. Оспариваемый нормативный правовой акт противоречит требованиям статей 7, 8, 31, 33, 65, 85, 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающим соблюдение самостоятельности и сбалансированности бюджета, пункту 9 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Решением Брянского областного суда от 25 января 2016 года административное исковое заявление прокурора Брянской области удовлетворено. Признано противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня вступления решения суда в законную силу решение Брянского городского Совета народных депутатов от 28 февраля 2007 года № 644 «О принятии Положения о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска» (в редакции решения Брянского городского Совета народных депутатов от 27 августа 2014 года).

В апелляционной жалобе Брянский городской Совет народных депутатов просит решение суда отменить, считая его незаконным, принять новое решение, которым отказать в удовлетворении требований прокурора Брянской области.

Относительно апелляционной жалобы Брянской городской администрацией подан отзыв об обоснованности ее доводов, прокуратурой Брянской области представлено возражение о несостоятельности доводов апелляционной жалобы и законности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

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

Удовлетворяя заявленные прокурором Брянской области требования о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим указанного административным истцом нормативного

правового акта, суд пришел к выводу о его противоречии нормам федерального законодательства, имеющим большую юридическую силу.

При этом суд пришел к выводу о том, что право органа местного самоуправления на установление самостоятельного правового регулирования по предоставлению гарантий дополнительного пенсионного обеспечения лицам, замещавшим муниципальные должности города Брянска, не является безусловным, поскольку напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения муниципальным образованием своих расходных обязательств, и от объективных показателей социально-экономического положения данного муниципального образования и должно реализовываться с соблюдением принципа самостоятельности бюджетов, который применительно к рассматриваемой ситуации выражается в недопустимости установления органом местного самоуправления расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами бюджета муниципального образования и, как следствие, потребует привлечения средств бюджета субъекта – Брянской области.

Указав, что муниципальное образование «город Брянск» начиная с 2009 года ежегодно получает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджета субъекта – Брянской области, который, в свою очередь, также является дотационным, вместе с тем расходы бюджета города Брянска, связанные с выплатой лицам, ранее замещавшим должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Брянска, пенсий на основании оспариваемого Положения, являются значительными, суд пришел к выводу о том, что при наличии дотационного бюджета установление представительным органом местного самоуправления муниципального образования «город Брянск» таких дополнительных гарантий для указанной категории лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска, противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям федерального законодательства.

С такими выводами суда Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласиться не может.

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), 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 (статья 39, часть 2).

Специфика государственной и муниципальной службы в Российской Федерации, как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, предопределяет особый правовой статус государственных и муниципальных служащих. Исходя из особенностей этого статуса, обусловленных содержанием профессиональной служебной деятельности, характером выполняемых функций, предъявляемыми квалификационными требованиями, вводимыми ограничениями, связанными с прохождением государственной (муниципальной) службы, законодатель вправе с помощью специального правового регулирования устанавливать для государственных и муниципальных служащих определенные гарантии в области пенсионного обеспечения в зависимости от продолжительности, условий прохождения службы и других объективно значимых обстоятельств (Постановление от 16 июля 2007 года № 12-П; Определения от 8 февраля 2001 года № 45-О, от 10 октября 2013 года № 1591-О и др.).

В Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 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 (пункт 12 части 1 статьи 11). Согласно пункту 5 части 1 его статьи 23 муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью.

В соответствии с пунктами 2, 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 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 федеральный законодатель в части 1 статьи 24 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «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.

Это законоположение, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении № 1591-О от 10 октября 2013 года, находящееся в системном единстве с пунктом 6 статьи 5 данного Федерального закона, направлено 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. Следовательно, условия пенсионного обеспечения муниципального 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 (каковым является пенсионное обеспечение за выслугу лет), должны быть аналогичными.

Институт муниципальной службы, будучи по своей конституционно-правовой природе одним из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления обеспечивает участие в самостоятельном решении населением вопросов местного значения (часть 1 статьи 130, часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации) посредством замещения должностей в аппарате муниципальной власти.

Частью 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 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.

Поэтому 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, исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей.

В статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «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.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с

установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Таким образом, муниципальные служащие обеспечивают деятельность органов местного самоуправления и способствуют выполнению обязанностей выборных должностных лиц, лиц, замещающих муниципальные должности, то есть выполняют единые вопросы местного самоуправления.

В связи с чем, социальные гарантии, к которым относится право на дополнительное обеспечение в виде пенсии за выслугу лет, предусмотренные для муниципальных служащих, должны предоставляться и лицам, замещавшим муниципальные должности в муниципальном образовании.

Судом установлено, что статьей 15 Закона Брянской области от 12 августа 2008 года № 69-З «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в брянской области» 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», муниципальную пенсию за выслугу лет, условия, порядок назначения и выплаты которых устанавливаются муниципальным правовым актом в соответствии с уставом муниципального образования (в редакции Закона Брянской области от 7 июня 2012 года № 26-З).

Согласно пункту 8 статьи 33 Устава города Брянска при осуществлении полномочий депутата городского Совета народных депутатов, Главы города Брянска для данной категории лиц гарантируется пенсионное обеспечение.

Во исполнение указанных положений решением Брянского городского Совета народных депутатов от 28 февраля 2007 года № 644 принято Положение о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска, которым установлены условия, порядок назначения и выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет (ежемесячной доплаты к государственной пенсии) указанным лицам.

Как было указано выше, федеральный законодатель, закрепляя право муниципального служащего на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации и относя при этом пенсионное обеспечение за выслугу лет к числу специальных гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, которое предоставляется помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях, предусматривает, что данный вопрос может регулироваться законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также актами органов местного

самоуправления и не связывает его исполнение с таким условием, как отсутствие у муниципального образования необходимых собственных денежных средств для выплаты муниципальным служащим указанной надбавки к пенсии.

Ошибочно утверждая, что отсутствие у муниципального образования «город Брянск» собственных денежных средств для выплаты вышеназванной пенсии является достаточным основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим, суд фактически лишил указанную категорию граждан города Брянска гарантированного федеральным законодателем права на получение дополнительного пенсионного обеспечения в виде пенсии за выслугу.

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 РФ и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных частью 3 статьи 55 Конституции РФ.

Оценивая доводы прокурора Брянской области о несоответствии оспариваемого нормативного правового акта нормам бюджетного законодательства требованиям статей 7, 8, 31, 33, 65, 85, 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункту 9 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации признает их несостоятельными.

В соответствии с частью 9 статьи 34, частью 2 статьи 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

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.

Пунктом 8 оспариваемого Положения прямо предусмотрено, что финансирование пенсии и ее доставка производятся за счет средств бюджета города Брянска в размере, определенном решением Брянского городского Совета народных депутатов о бюджете города Брянска на соответствующий финансовый год.

Таким образом, оспариваемое регулирование не противоречит взаимосвязанным установлениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и названным положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Остальные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, на которые ссылался прокурор в обоснование заявленных требований, устанавливают принципы бюджетной системы Российской Федерации и не регулируют правоотношения, связанные с порядком и условиями назначения и выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности, а поэтому не являются по отношению к оспариваемому нормативному правовому акту нормами закона, имеющими большую юридическую силу, и следовательно, у суда не было поводов для признания ее противоречащей перечисленным выше федеральным нормам.

Обосновывая свою позицию, суд первой инстанции сослался на разъяснения, содержащиеся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов», в которой разъяснено, что Бюджетный кодекс Российской Федерации, допуская в целом возможность самостоятельного установления расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, предусматривает определенные ограничения в отношении условий и порядка введения новых расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, которые должны соблюдаться.

Вместе с тем, 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.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в Определении от 10 октября 2013 года № 1591-О, учитывая взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы

(статья 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», статья 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), федеральный законодатель, действуя в рамках предоставленных ему полномочий, в статье 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» установил общие принципы пенсионного обеспечения муниципальных служащих, в том числе относительно определения размера государственной пенсии муниципального служащего (часть 2), исходя из того, что при разрешении данного вопроса органы местного самоуправления не могут действовать произвольно. Однако это не предопределяет конкретное содержание публично-правовых обязательств муниципальных образований по установлению и выплате муниципальным служащим пенсий за выслугу лет в конкретном размере, поскольку в силу положений статей 130 (часть 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации 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 корректировать правила исчисления таких выплат исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей.

При таких обстоятельствах, приведенные прокурором Брянской области доводы о недостаточности собственных средств бюджета муниципального образования при наличии доказательств этого, могли иметь значение лишь при проверке его требований о завышенном размере установленной оспариваемым нормативным правовым актом ежемесячной доплаты к государственной пенсии.

Следует также отметить, что административный истец, обращаясь в суд с настоящими требованиями и утверждая о том, что выплата ежемесячной доплаты к государственной пенсии производится не за счет собственных средств данного муниципального образования, а за счет поступающих дотаций, в подтверждение этого обстоятельства доказательств не представил ни суду первой, ни суду апелляционной инстанции. В связи с этим утверждение суда о том, что установление представительным органом местного самоуправления муниципального образования «город Брянск» таких дополнительных гарантий для указанной категории лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска, противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям федерального законодательства, не соответствует фактическим обстоятельствам дела.

Кроме того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2001 года № 12-П, бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существует изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации;

недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации (абзац третий пункта 1 и пункт 3 статьи 86, статьи 129 и 135).

При таком положении у суда первой инстанции не было правовых оснований для признания административного искового заявления обоснованным, а оспариваемого нормативного правового акта недействующим, в связи с чем решение суда подлежит отмене, как незаконное, с вынесением нового судебного постановления об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Исходя из изложенного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309, 310, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Брянского областного суда от 25 января 2016 года отменить и принять по делу новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления прокурора Брянской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим решения Брянского городского Совета народных депутатов от 28 февраля 2007 года № 644 «О принятии Положения о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска» отказать.

Председательствующий

Судьи

