

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гальченковой Валентины Александровны, Марковой Натальи Ивановны, Сапроновой Валентины Викторовны и Северенчук Валентины Владимировны на нарушение их конституционных прав положениями частей третьей - пятой статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области"

Определение · № 108-О-О · от 15.01.2008 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан

Гальченковой Валентины Александровны, Марковой Натальи

Ивановны, Сапроновой Валентины Викторовны и Северенчук

Валентины Владимировны на нарушение их конституционных прав

положениями частей третьей - пятой статьи 16 Закона

Владимирской области "О государственной гражданской службе

Владимирской области"

город Москва 15 января 2008 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,

М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина,

Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании

статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение жалобы граждан В.А.Гальченковой, Н.И.Марковой, В.В.Сапроновой и

В.В.Северенчук,

у с т а н о в и л:

1. В связи с выходом на пенсию гражданам В.А.Гальченковой, Н.И.Марковой, В.В.Сапроновой и В.В.Северенчук, замещавшим должности государственной службы в администрации Владимирской области, на основании Закона Владимирской области от 6 февраля 1998 года N 4-ОЗ "О государственной службе Владимирской области" (в редакции Закона Владимирской области от 26 декабря 2002 года N 137-ОЗ) была назначена пенсия за выслугу лет. Согласно его статье 18 пенсия за выслугу лет устанавливалась государственным служащим при наличии 12,5 лет стажа государственной службы у мужчин и 10 лет - у женщин в таком размере, чтобы сумма пенсии за выслугу лет и пенсии, назначенной в соответствии с федеральным законодательством, составила 45 процентов средней заработной платы государственного служащего; размер пенсии увеличивался на 3 процента среднего заработка государственного служащего за каждый полный год выслуги свыше указанной продолжительности стажа государственной службы, но при этом сумма пенсии за выслугу лет и пенсии, назначенной в соответствии с федеральным законодательством, не могла превышать 75 процентов его средней заработной платы.

Названный Закон Владимирской области действовал до вступления в силу Закона Владимирской области от 27 августа 2004 года N 135-ОЗ "О государственной гражданской службе Владимирской области", в статье 16 которого был закреплен новый механизм определения размера пенсий за выслугу лет гражданским служащим (в частности, помимо увеличения до 15 лет минимальной

продолжительности стажа государственной службы, необходимого для приобретения права на пенсию за выслугу лет, устанавливался предельный размер среднемесячного заработка, исходя из которого исчисляется пенсия за выслугу лет), а в статье 31 предусмотрено, что лицам, замещавшим государственные должности государственной службы Владимирской области, которым на момент принятия данного Закона установлены пенсии за выслугу лет, и имеющим стаж государственной службы не менее 15 лет, размер пенсии устанавливается в соответствии с данным Законом. Поскольку при расчете пенсий за выслугу лет с применением новых правил размер пенсий В.А.Гальченковой, Н.И.Марковой, В.В.Сапроновой и В.В.Северенчук с 1 января 2005 года, т. е. с даты вступления в силу статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области", снизился, они обратились во Владимирский областной суд с заявлением о признании недействующими положений частей третьей - пятой данной статьи, как противоречащих требованиям статей 54 и 55 Конституции Российской Федерации. В принятии этого заявления им было отказано определением судьи Владимирского областного суда от 23 марта 2007 года, оставленным без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, с указанием на то, что оно не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации В.А.Гальченкова, Н.И.Маркова, В.В.Сапронова и В.В.Северенчук утверждают, что положения частей третьей - пятой статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области", регламентирующие условия приобретения гражданскими служащими Владимирской области права на пенсию за выслугу лет и правила ее исчисления, в той части, в какой ими допускается снижение размера пенсий за выслугу лет, установленных государственным служащим Владимирской области до принятия названного Закона Владимирской области, ущемляют их конституционное право на социальное обеспечение, ухудшают сложившееся материальное положение и противоречат запрету издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан, а потому не соответствуют требованиям статей 2, 7, 18, 39, 54 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому 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 них отдельными категориями граждан и правил исчисления размеров соответствующих выплат, к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

2.1. Федеральный закон от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в числе основных государственных гарантий для государственных гражданских служащих предусматривает государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей (пункт 11 части 1 статьи 52). Такой федеральный закон до настоящего времени не принят.

Введенный в действие с 1 января 2002 года Федеральный закон от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" регламентирует условия пенсионного обеспечения за выслугу лет только федеральных государственных служащих. Что касается государственных служащих субъектов Российской Федерации, то согласно пункту 4 статьи 7 данного Федерального закона условия предоставления им права на пенсию за счет средств субъектов Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в рамках действующего правового регулирования полномочие по реализации гарантий государственного пенсионного обеспечения граждан, замещавших должности

государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, возложено федеральным законодателем на субъекты Российской Федерации, которые - впредь до принятия федерального закона, устанавливающего общий для всех граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, порядок пенсионного обеспечения этой категории граждан, - сохраняют полномочие самостоятельно устанавливать такой порядок за счет собственных бюджетных средств, предусматривая различные виды социальных гарантий государственным служащим (ежемесячная доплата к трудовой пенсии, пенсия за выслугу лет и другие).

2.2. Рассматривая вопрос о правовой природе ежемесячной доплаты к пенсии государственным служащим субъектов Российской Федерации и допустимости уменьшения субъектом Российской Федерации размера такого рода выплат, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, 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 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 (определения от 1 декабря 1999 года N 189-О, от 11 мая 2006 года N 88-О и от 3 апреля 2007 года N 332-О-П).

Следовательно, законодатель субъекта Российской Федерации вправе - при отсутствии федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и членов их семей - 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, что само по себе не вступает в противоречие с предписаниями статьи 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Это, однако, не означает, что при изменении правового регулирования законодатель субъекта Российской Федерации обладает неограниченной свободой усмотрения и может произвольно отказаться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств по предоставлению отдельным категориям граждан социальных гарантий, основанных на положениях статьи 39 Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, 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.

2.3. В соответствии с Законом Владимирской области от 6 февраля 1998 года "О государственной службе Владимирской области" в первоначальной редакции государственные служащие Владимирской области, стаж государственной службы которых составлял не менее 12,5 лет у мужчин и 10 лет - у женщин, при увольнении со службы в связи с выходом на пенсию имели право на ежемесячную доплату из средств областного бюджета к государственной пенсии, получаемой в соответствии с законами Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" и "О занятости населения в Российской Федерации" (статья 18). Законом Владимирской области от 26 декабря 2002 года N 137-ОЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Владимирской области "О государственной службе Владимирской области" вместо ежемесячной доплаты была введена пенсия за выслугу лет, также устанавливаемая к трудовой пенсии по

старости или инвалидности, назначенной по нормам федерального законодательства. Согласно положениям статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области", на основании которых заявителям производился перерасчет пенсии за выслугу лет, гражданским служащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет в размере 45 процентов среднемесячного заработка гражданского служащего за вычетом базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости (инвалидности), установленной в соответствии с Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"; за каждый полный год стажа государственной службы сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3 процента среднемесячного заработка; при этом общая сумма пенсии за выслугу лет и указанных частей пенсии по старости (инвалидности) не может превышать 75 процентов среднемесячного заработка; размер среднемесячного заработка, исходя из которого гражданскому служащему исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать 2,3 должностного оклада по замещавшейся должности государственной гражданской службы либо 2,3 должностного оклада, сохраненного по прежней замещавшейся должности государственной гражданской службы в порядке, установленном действующим законодательством.

Приведенные нормативные положения по своему содержанию аналогичны тем, что закреплены в статьях 14 и 21 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 8 мая 2004 года N 34-ФЗ) и применяются при назначении пенсий за выслугу лет федеральным гражданским служащим.

Изменения, внесенные в правовое регулирование пенсионного обеспечения лиц, замещавших должности государственной гражданской службы Владимирской области, статьей 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области", были направлены, таким образом, на унификацию условий предоставления и размеров дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет гражданским служащим с учетом принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации и, следовательно, не могут расцениваться как произвольные и осуществленные без установления необходимого переходного периода.

2.4. По смыслу положений частей четвертой и пятой статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области" в первоначальной редакции, в случае, когда размер базовой и страховой частей назначенной гражданскому служащему трудовой пенсии по старости (инвалидности) равен или превышает учтенную в предусмотренном указанными нормами порядке часть его среднемесячного заработка, размер пенсии за выслугу лет равен нулю, т. е. пенсия за выслугу лет не предоставляется. Такой случай, судя по приложенным к жалобе материалам, имел место в деле В.В.Сапроновой, стаж государственной службы которой составлял 17 лет 7 месяцев и 11 дней. Пенсия за выслугу лет, рассчитанная по новым правилам, была установлена заявительнице в размере 51 процента ее среднемесячного заработка как гражданского служащего (с применением установленного частью пятой статьи 16 ограничения) за вычетом базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости, общий размер которых с 1 августа 2005 года превысил указанную величину ее среднемесячного заработка.

Законами Владимирской области от 8 февраля 2007 года N 1-ОЗ и от 5 июля 2007 года N 81-ОЗ в часть четвертую статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области" внесены изменения, в соответствии с которыми в настоящее время при установлении пенсии за выслугу лет гражданским служащим области и определении ее размера учитывается только базовая часть назначенной им трудовой пенсии по старости (инвалидности). По данным, представленным департаментом социальной защиты населения Администрации Владимирской области, В.В.Сапроновой наряду с трудовой пенсией с 9 мая 2007 года выплачивается пенсия за выслугу лет, размер которой на 1 октября 2007 года составлял 2481 рубль 87 копеек. Кроме того, применительно к пенсионному обеспечению федеральных государственных

гражданских служащих, которым пенсии за выслугу лет в случае, если размер базовой и страховой частей назначенной трудовой пенсии по старости превышает учтенную в установленном нормами Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" порядке часть среднемесячного заработка, также не предоставляются, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16 ноября 2006 года N 510-О констатировал, что такое нормативное регулирование, в равной мере распространяющееся на всех федеральных государственных служащих, не лишает, однако, тех из них, кому по изложенной причине не назначена пенсия за выслугу лет, конституционного права на пенсионное обеспечение, реализация которого в любом случае гарантируется им на общих основаниях. Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере применима и при оценке соответствующих положений частей четвертой и пятой статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области".

2.5. Таким образом, положениями частей третьей - пятой статьи 16 Закона Владимирской области "О государственной гражданской службе Владимирской области" конституционные права заявителей не нарушаются, а потому их жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая требованиям статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гальченковой Валентины Александровны, Марковой Натальи Ивановны, Сапроновой Валентины Викторовны и Северенчук Валентины Владимировны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 108-О-О