

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"

Определение · № 1591-О · от 10.10.2013 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 10 октября 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы администрации муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации администрация муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области оспаривает конституционность части 1 статьи 24 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", согласно которой в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, решением Родниковского районного суда Ивановской области от 15 сентября 2011 года были удовлетворены иски гражданки Р. к администрации муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области и Совету того же муниципального образования: суд признал незаконными действия Совета, связанные с установлением истце в период с 1 января по 31 декабря 2010 года муниципальной пенсии за выслугу лет в размере 350 рублей, а не 3000 рублей, как это предусмотрено Законом Ивановской области от 24 октября 2005 года N 140-ОЗ "О государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу в органах государственной власти Ивановской области и иных государственных органах Ивановской области", возложил на Совет обязанность привести ранее принятое им решение об установлении минимального размера выплаты муниципальной пенсии за выслугу лет муниципальных служащих в соответствие с действующим законодательством и установить его в размере 3000 рублей с 1 января 2010 года, а не с 1 января 2011 года, а также взыскал недополученную сумму пенсии, сумму индексации за невыплаченную пенсию и судебные расходы.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Ивановского областного суда от 31 октября 2011 года указанное решение было отменено и в удовлетворении иска отказано. При этом суд поддержал изложенный в жалобе Совета муниципального образования "Родниковский муниципальный район" довод о том, что органы местного самоуправления, по смыслу статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", самостоятельно устанавливают минимальные гарантии пенсионного обеспечения за выслугу лет муниципальных служащих с учетом соотношения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, но при этом они во всяком случае ограничены максимальным размером пенсии за выслугу лет для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Президиум Ивановского областного суда, рассмотрев кассационную жалобу Р., постановлением от 30 марта 2012 года данное определение отменил и направил дело на новое апелляционное рассмотрение в судебную коллегию по гражданским делам Ивановского областного суда в ином составе судей. Суд исходил из того, что установление органами местного самоуправления муниципальным служащим минимального размера пенсии за выслугу лет ниже того уровня, который определен для пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, противоречит требованиям действующего законодательства и посягает на правовую защищенность муниципальных служащих. При этом судом был отвергнут довод о том, что вытекающие из Закона Ивановской области "О государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу в органах государственной власти Ивановской области и иных государственных органах Ивановской области" обязательства муниципального образования по пенсионному обеспечению муниципальных служащих за выслугу лет не подкреплены реальными финансовыми возможностями по предоставлению соответствующих выплат: по мнению суда, само по себе это обстоятельство не может являться препятствием к реализации гражданами их законных прав.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Ивановского областного суда от 14 мая 2012 года решение Родниковского районного суда Ивановской области от 15 сентября 2011 года оставлено без изменения в части удовлетворения требования о взыскании недополученной суммы пенсии и суммы индексации за невыплаченную пенсию. Определением судьи Ивановского областного суда (от 15 августа 2012 года) и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации (от 22 октября 2012 года) администрации муниципального образования "Родниковский муниципальный район" отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, распространяя в полной мере на муниципального служащего права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области пенсионного обеспечения, позволяет - по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, - органам государственной власти влиять на размер муниципальной пенсии без учета имеющихся у муниципальных образований финансово-экономических возможностей, чем противоречит статье 133 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7, часть 2); каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1); государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (статья 39, часть 2). По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации, рассматриваемых в системной связи с положениями

ее статей 6 (часть 2) и 19 (части 1 и 2), в Российской Федерации должно обеспечиваться единство конституционно-правового статуса человека и гражданина на всей территории; соответственно, пользование вытекающими из Конституции Российской Федерации социальными правами, связанными с получением государственного пенсионного обеспечения, подлежит гарантированию на основе конституционного принципа юридического равенства.

Конституция Российской Федерации также исходит из признания и гарантирования самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (статья 12), что, однако, не исключает связанность местного самоуправления требованиями Конституции Российской Федерации и законов (статья 15, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). При этом, как указывал ранее Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований; местное самоуправление призвано совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека (постановления от 11 ноября 2003 года N 16-П, от 15 мая 2006 года N 5-П, от 18 мая 2011 года N 9-П и др.).

Таким образом, реализация конституционных целей Российской Федерации в сфере государственного пенсионного обеспечения предопределяет необходимость достижения баланса конституционно защищаемых ценностей - самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированности всем гражданам соответствующих социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, - с другой. Выполнение этой задачи обеспечивается на основе как неукоснительного соблюдения финансовой самостоятельности муниципальных образований, так и выравнивания уровней их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства.

3. 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, обусловленный содержанием профессиональной служебной деятельности, характером выполняемых функций, предъявляемыми квалификационными требованиями, равно как и ограничениями, связанными с прохождением государственной и муниципальной службы. С учетом этих особенностей 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. При этом не может не учитываться, что Конституция Российской Федерации не только прямо закрепляет право граждан на равный доступ к государственной службе, но, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, из ее статей 19, 32 (части 2 и 4) и 37 (часть 1) вытекает и право граждан на равный доступ к муниципальной службе (Постановление от 15 декабря 2003 года N 19-П).

В связи с этим федеральный законодатель, в компетенцию которого входит установление видов пенсий и доплат к ним, определение оснований приобретения права на получение пенсий отдельными категориями граждан и правил исчисления размера соответствующих выплат, должен гарантировать соблюдение минимального правового стандарта пенсионного обеспечения всех муниципальных служащих и одновременно - не допускать произвольное, чрезмерное повышение

уровня пенсионного обеспечения органами местного самоуправления в порядке реализации их собственной компетенции вопреки финансовым возможностям местного самоуправления и его конституционному предназначению, связанному с удовлетворением основных жизненных потребностей населения муниципального образования.

3.1. Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации", включающий право муниципального служащего на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации в круг основных прав муниципального служащего (пункт 12 части 1 статьи 11), относит к числу гарантий муниципального служащего его пенсионное обеспечение за выслугу лет (пункт 5 части 1 статьи 23). При этом отношения в области пенсионного обеспечения муниципальных служащих строятся с учетом принципиального единства природы муниципальной службы и государственной гражданской службы, что обусловлено объективной схожестью условий и порядка их прохождения. Это предполагает и общность основных условий оплаты труда и социальных гарантий для государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, а также основных условий их государственного пенсионного обеспечения (статья 5 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", статья 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"). Конкретизируя эти подходы, федеральный законодатель в части 1 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" предусмотрел распространение прав государственного гражданского служащего, установленных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, в полном объеме на муниципального служащего. Это законоположение, 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.

Само по себе такое правовое регулирование, связанное с установлением лишь общего принципа пенсионного обеспечения муниципальных служащих, не предопределяет конкретное содержание публично-правовых обязательств муниципальных образований по установлению и выплате муниципальным служащим пенсий за выслугу лет и, соответственно, не может рассматриваться как предполагающее введение несовместимых с Конституцией Российской Федерации ограничений конституционных прав местного самоуправления.

3.2. Институт муниципальной службы, будучи по своей конституционно-правовой природе одним из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечивает участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения (статья 130, часть 1; статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации) посредством замещения должностей в аппарате муниципальной власти. В связи с этим органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании, дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет, в том числе корректировать правила исчисления таких выплат исходя из имеющихся у них финансово-экономических возможностей.

Именно поэтому как Федеральный закон от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ "О государственном

пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (пункт 4 статьи 7), так и Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" (часть 1 статьи 24) исходят из того, что 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, как вытекает из ранее принятых решений Конституционного Суда Российской Федерации, участие субъектов Российской Федерации в регулировании вопросов дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих не выходит за пределы их компетенции в рамках конституционного разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерацией, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (определения от 13 октября 2009 года N 1190-О-О, от 24 января 2013 года N 63-О, от 23 апреля 2013 года N 656-О и др.). По сути, такое участие направлено на достижение оптимального сочетания унификации и дифференциации правового регулирования отношений по пенсионному обеспечению муниципальных служащих и обусловлено целями поддержания необходимого уровня гарантирования пенсионных прав для соответствующей категории граждан с учетом конкретных социально-экономических и иных объективных условий и особенностей, характеризующих субъекты Российской Федерации, включая специфику развития на данной территории отношений местного самоуправления.

Определение конкретного размера государственной пенсии муниципального служащего за выслугу лет - в силу действующего правового регулирования пенсионного обеспечения муниципальных служащих - осуществляется именно органами местного самоуправления, которые, однако, не могут действовать произвольно. Согласно части 2 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" органы местного самоуправления должны руководствоваться установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации по соответствующей должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Тем самым федеральный законодатель в общем виде определил границы, в пределах которых органы местного самоуправления в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации определяют уровень пенсионного обеспечения за выслугу лет для муниципальных служащих своего муниципального образования.

Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" не предусматривает обязанность субъектов Российской Федерации по установлению минимального размера пенсии муниципального служащего за выслугу лет, однако для них такая возможность не исключается, имея в виду, что в целом это согласуется с полномочиями субъектов Российской Федерации, вытекающими из статьи 72 (пункты "в", "ж", "н" части 1) Конституции Российской Федерации, а также с их полномочиями по обеспечению сопоставимости условий пенсионного обеспечения муниципальных служащих и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"). Такое правовое регулирование, осуществляемое субъектом Российской Федерации в части установления требований к минимальному размеру пенсии муниципального служащего за выслугу лет, не может рассматриваться как несовместимое с конституционной самостоятельностью местного самоуправления, поскольку самим по себе законодательным установлением для муниципальных служащих гарантии в виде получения пенсии за выслугу лет, минимальный размер которой должен определяться на уровне не ниже предусмотренного для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, не затрагиваются исключительные прерогативы органов местного самоуправления, связанные с определением как конкретного размера

соответствующих пенсий муниципальных служащих, так и источников финансирования выплат подобного рода.

Вместе с тем следует учитывать, что на практике установленные субъектом Российской Федерации требования в отношении минимального размера пенсии муниципального служащего за выслугу лет могут быть не в полной мере согласованы с реальными финансово-экономическими возможностями муниципальных образований и, соответственно, порождать для органов местного самоуправления объективные существенные затруднения, связанные с их выполнением, в том числе необходимость перераспределения бюджетных средств в ущерб приоритетным задачам по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 года N 12-П, бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют 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). Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации распространяется и на случаи, связанные с объективной невозможностью органов местного самоуправления за счет собственных финансовых средств обеспечить в полной мере соблюдение установленных субъектом Российской Федерации требований к минимальному размеру пенсии муниципального служащего за выслугу лет.

Следовательно, при недостаточности у муниципальных образований собственных источников финансирования финансовая обеспеченность таких расходных полномочий должна быть гарантирована на основе институтов межбюджетных отношений - за счет средств бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации. Конкретные формы финансового покрытия таких расходов в рамках межбюджетных отношений и установление соответствующего механизма определяются в законодательном порядке. Для разрешения возможных разногласий могут быть использованы судебные процедуры.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что на момент обращения администрации муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области в Конституционный Суд Российской Федерации Закон Ивановской области "О государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу в органах государственной власти Ивановской области и иных государственных органах Ивановской области" претерпел изменения в сравнении с редакцией, действовавшей в период рассмотрения конкретного дела заявителя: Законом Ивановской области от 10 мая 2012 года N 28-ОЗ в часть 3 статьи 15 названного Закона Ивановской области было внесено дополнение, согласно которому минимальный размер пенсии за выслугу лет лиц, замещавших должности муниципальной службы, определяется правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области.

3.3. Таким образом, оспариваемое администрацией муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области положение части 1 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" не может рассматриваться как нарушающее конституционные права местного самоуправления, а данная жалоба, как не отвечающая требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми, не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Этим не исключается для федерального законодателя возможность в порядке совершенствования правового регулирования конкретизировать механизм гарантирования - в рамках конституционно обоснованных полномочий субъектов Российской Федерации - пенсионного обеспечения муниципальных служащих в части порядка и условий установления минимального размера пенсии муниципального служащего за выслугу лет, а также порядка финансирования связанных с этим расходов при недостаточности средств муниципального образования.

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 администрации муниципального образования "Родниковский муниципальный район" Ивановской области, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации 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" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 1591-О