

По делу о проверке конституционности положения пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки С.И.Федоровой

Постановление · № 32-П · от 08.12.2015 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения пункта 5 части

1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в

Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки С.И.Федоровой

город Санкт-Петербург 8 декабря 2015 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, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положения пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки С.И.Федоровой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей.

1.1. Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданка С.И.Федорова, которой как лицу, замещавшему должность муниципальной службы в управлении социальной защиты населения администрации Верхнеуральского муниципального района Челябинской области, в 2008 году дополнительно к трудовой пенсии была назначена пенсия за выслугу лет. В связи с выездом С.И.Федоровой на постоянное место жительства в город Брянск выплата ей пенсии за выслугу лет была прекращена по основанию, предусмотренному подпунктом 1 пункта 22 Положения о порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности муниципальной службы Верхнеуральского района (утверждено решением Собрания депутатов Верхнеуральского муниципального района от 20 мая 2010 года N 43), согласно которому выплата пенсии за выслугу лет прекращается в случае выезда получателя пенсии на постоянное место жительства за пределы Челябинской области.

Посчитав нарушенным свое право на пенсионное обеспечение, С.И.Федорова обратилась к прокурору

Верхнеуральского района Челябинской области, заявление которого, поданное в интересах неопределенного круга лиц, о признании недействующим как противоречащего федеральному законодательству решения Собрания депутатов Верхнеуральского муниципального района от 20 мая 2010 года N 43 было оставлено без удовлетворения решением Верхнеуральского районного суда Челябинской области от 20 июля 2012 года. После отмены данного судебного решения в части отказа в признании недействующим подпункта 1 пункта 22 утвержденного указанным решением Собрания депутатов Верхнеуральского муниципального района Положения о порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности муниципальной службы Верхнеуральского района, и вынесения нового решения об удовлетворении требований прокурора в этой части (определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 29 января 2013 года) выплата С.И.Федоровой пенсии за выслугу лет была возобновлена по месту ее постоянного проживания в городе Брянске. Однако с 1 апреля 2013 года данная выплата была вновь прекращена в связи с вступлением в силу утвержденного решением Собрания депутатов Верхнеуральского муниципального района от 27 декабря 2012 года N 512 Положения о назначении и выплате пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы органов местного самоуправления Верхнеуральского муниципального района, которое в части оснований прекращения выплаты пенсии за выслугу лет воспроизводит прежнее, признанное судом недействующим, правовое регулирование (подпункт 1 пункта 22). Последующее обращение С.И.Федоровой в суд общей юрисдикции с требованием о признании недействующим подпункта 1 пункта 22 Положения, утвержденного решением Собрания депутатов Верхнеуральского муниципального района от 27 декабря 2012 года N 512, не позволило ей добиться возобновления выплаты пенсии за выслугу лет: решением Верхнеуральского районного суда Челябинской области от 1 августа 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 31 октября 2013 года, С.И.Федоровой было отказано в удовлетворении данного требования со ссылкой на то, что пенсия за выслугу лет, назначаемая муниципальным служащим, является дополнительным обеспечением, предоставляемым за счет средств местного бюджета, а потому орган местного самоуправления, руководствуясь принципом самостоятельности бюджетов, вправе издавать муниципальные правовые акты, устанавливающие и изменяющие порядок и условия назначения такого рода выплат, исходя из собственных финансовых возможностей. С приведенными доводами судов первой и апелляционной инстанций согласился и Верховный Суд Российской Федерации, не усмотревший оснований для пересмотра указанных судебных постановлений в кассационном порядке (определение от 1 апреля 2014 года).

По мнению заявительницы, пункт 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" - в силу своей правовой неопределенности и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, - допускает возможность ограничения права муниципальных служащих на пенсионное обеспечение за выслугу лет при изменении места жительства в связи с выездом за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого они проходили муниципальную службу, и тем самым противоречит статьям 7 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 39 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

1.2. Как следует из статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление

только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Примененное в деле гражданки С.И.Федоровой положение пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" находится в неразрывном единстве с другими правовыми актами, регулирующими отношения в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих, включая законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также акты органов местного самоуправления, определяющие порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы, в связи с чем оценка конституционности данного законоположения невозможна вне его нормативной связи с такого рода правовыми актами, в том числе без учета смысла, приданного ему органами местного самоуправления в процессе осуществления нормотворческой деятельности, а также обусловленной ею правоприменительной практикой судов общей юрисдикции.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 12 Закона Челябинской области от 30 мая 2007 года N 144-ЗО "О регулировании муниципальной службы в Челябинской области", воспроизводящей часть 1 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего в области пенсионного обеспечения, установленные федеральными законами и Законом Челябинской области от 29 марта 2007 года N 104-ЗО "О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области". Тем самым действующее в Челябинской области законодательное регулирование в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих носит, по существу, отсылочный характер. С учетом того что федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную гражданскую службу, и их семей до настоящего времени не принят, условия, порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет муниципальным служащим на период до вступления соответствующего федерального закона в силу определяются, как следует из пункта 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и, соответственно, из части 2 статьи 16 Закона Челябинской области "О регулировании муниципальной службы в Челябинской области", органами местного самоуправления.

По информации, предоставленной Конституционному Суду Российской Федерации Министерством социальных отношений Челябинской области, из 43 муниципальных образований Челябинской области предоставленным им правомочием воспользовались по крайней мере 38, причем органы местного самоуправления двух муниципальных образований - Агаповского и Верхнеуральского муниципальных районов включили в правовые акты, регламентирующие порядок выплаты пенсии за выслугу лет, в качестве основания прекращения выплаты такой пенсии выезд ее получателя на постоянное место жительства за пределы Челябинской области. В частности, Собрание депутатов Верхнеуральского муниципального района решением от 20 мая 2010 года N 43 утвердило Положение о порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности муниципальной службы Верхнеуральского района, в котором в числе оснований прекращения выплаты данной пенсии предусматривался выезд ее получателя на постоянное место жительства за пределы Челябинской области (подпункт 1 пункта 22). Впоследствии аналогичное правовое регулирование было воспроизведено и в Положении о назначении и выплате пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы органов местного самоуправления Верхнеуральского муниципального района, утвержденном решением Собрания депутатов Верхнеуральского муниципального района от 27 декабря 2012 года N 512 (подпункт 1 пункта 22).

Соответственно, положение пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", гарантирующее муниципальному служащему пенсионное обеспечение за выслугу лет, является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку данное законоположение - по смыслу, придаваемому ему органами местного самоуправления в процессе осуществления нормотворческой деятельности, а также основанной на ее оценке правоприменительной практикой судов общей юрисдикции, - допускает возможность установления и применения такого порядка реализации лицами, замещающими должности муниципальной службы, права на получение назначенной им пенсии за выслугу лет, который ставит ее получение в зависимость от избранного этими лицами места жительства на территории Российской Федерации.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7); каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом; государственные пенсии и социальные пособия также устанавливаются законом (статья 39).

Социальное обеспечение находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "ж" части 1, Конституции Российской Федерации); по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации). При отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях, когда в федеральном законе те или иные общественные отношения не урегулированы, законодатель субъекта Российской Федерации, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, может самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, соблюдая при этом конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления от 1 февраля 1996 года N 3-П, от 3 ноября 1997 года N 15-П и от 15 декабря 2003 года N 19-П).

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 6 (часть 2) и 19 (части 1 и 2), правовое регулирование, закрепляющее как общие правила пенсионного обеспечения, так и его особенности применительно к отдельным категориям граждан, в том числе в рамках государственного пенсионного обеспечения, должно исходить из социальной ценности в правовом государстве трудовой и иной общественно полезной деятельности и осуществляться на основе конституционных принципов, в том числе принципа юридического равенства (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), который, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, носит универсальный характер, оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, гарантирует защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона. Соблюдение данного принципа в сфере пенсионного обеспечения означает, помимо прочего, запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); что касается тех или иных различий в условиях приобретения отдельными категориями граждан права на пенсию и в реализации пенсионных прав, то они не должны устанавливаться произвольно и допустимы лишь в том случае, когда они объективно

оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения соответствующих целей правовые средства им соразмерны.

3. Согласно выраженной в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации правовой позиции специфика государственной и муниципальной службы в Российской Федерации предопределяет особый правовой статус государственных и муниципальных служащих, обусловленный содержанием профессиональной служебной деятельности, характером выполняемых функций, предъявляемыми квалификационными требованиями, а также ограничениями, связанными с прохождением государственной и муниципальной службы.

Осуществляя с учетом указанных особенностей специальное правовое регулирование пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих, в том числе вводя для них дополнительные гарантии в сфере пенсионных отношений, федеральный законодатель исходил из того, что единство публичной природы государственной гражданской службы и муниципальной службы, обусловленное объективной схожестью условий и порядка их прохождения, предполагает и общность основных принципов и условий государственного пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих (пункт 6 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и пункт 6 статьи 5 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"). Поэтому, закрепляя в рамках правового регулирования отношений по пенсионному обеспечению муниципальных служащих 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 (пункт 12 части 1 статьи 11 и пункт 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"), федеральный законодатель, руководствуясь статьей 72 (пункт "ж" части 1) Конституции Российской Федерации, распространил на муниципального служащего в полном объеме права государственного гражданского служащего в данной сфере (часть 1 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации"), имея при этом в виду, что назначаемые муниципальным служащим пенсии за выслугу лет по своей правовой природе, так же как и доплаты к пенсии (пенсия за выслугу лет) государственным гражданским служащим, являются дополнительным пенсионным обеспечением, которое предоставляется помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях, и может регулироваться законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также актами органов местного самоуправления.

Участие субъектов Российской Федерации в регулировании отношений по дополнительному пенсионному обеспечению муниципальных служащих не выходит, как ранее указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, за пределы их компетенции в рамках конституционного разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации, 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, оно направлено на достижение оптимального сочетания унификации и дифференциации в правовом регулировании отношений по дополнительному пенсионному обеспечению муниципальных служащих и обусловлено целями поддержания необходимого уровня гарантирования пенсионных прав для данной категории граждан с учетом социально-экономического развития конкретного субъекта Российской Федерации и его особенностей, включая специфику отношений местного самоуправления на соответствующих территориях. Что касается органов местного самоуправления, то принимаемыми ими в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации актами определяются условия предоставления муниципальным служащим права на пенсию за выслугу лет, которая выплачивается за счет средств местных бюджетов (пункт 4 статьи 7 Федерального закона "О

государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и часть 1 статьи 24 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации").

Наделение органов местного самоуправления указанным правомочием основано на конституционно-правовой природе института муниципальной службы как одного из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией Российской Федерации (статья 12), в силу чего органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств указанного обеспечения для лиц, замещавших должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года N 1591-О). Соответственно, правовое регулирование отношений в сфере дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих, установленное на федеральном уровне (включая предусмотренное положением пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", являющимся предметом рассмотрения по настоящему делу), не предопределяет конкретное содержание публично-правовых обязательств муниципальных образований по установлению и выплате муниципальным служащим пенсии за выслугу лет. Вместе с тем предоставление органам местного самоуправления достаточно широкой свободы усмотрения при принятии муниципальных правовых актов по вопросам дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих не означает, что они могут действовать произвольно, - в силу статьи 15 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, в том числе при осуществлении правового регулирования по вопросам, решение которых отнесено к их ведению.

Следовательно, органы местного самоуправления, осуществляя правовое регулирование отношений в сфере дополнительного пенсионного обеспечения лиц, замещавших должности муниципальной службы, должны соблюдать вытекающую из конституционных принципов справедливости и равенства разумную соразмерность используемых средств и преследуемой цели. Это означает, что устанавливаемый ими правовой механизм реализации права указанных лиц на пенсионное обеспечение за выслугу лет, включая порядок выплаты назначенных им пенсий, не должен допускать чрезмерного ограничения прав и свобод граждан.

В частности, поскольку само по себе право муниципального служащего на получение дополнительного пенсионного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет производно от его предшествующей трудовой деятельности на должностях муниципальной службы, предполагающей выполнение определенных, значимых для общества обязанностей, оно не может связываться с таким условием, как постоянное проживание получателя этой пенсии на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, - в противном случае гражданин, получающий пенсию за выслугу лет, фактически оказывается в ситуации вынужденного выбора (как это имело место в деле гражданки С.И.Федоровой) и, желая сохранить за собой право на получение данной выплаты, должен отказываться от реализации конституционного права на выбор места пребывания и жительства, что несовместимо с требованиями статьи 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, лишение лица, замещавшего муниципальную должность, права на получение назначенной ему пенсии за выслугу лет в случае его выезда за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого он проходил муниципальную службу, приводит к необоснованным различиям в реализации данного права лицами, проходившими муниципальную службу в одном и том же муниципальном образовании, исключительно в зависимости от реализации ими в пределах Российской Федерации права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации), т.е. 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 (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положение пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", гарантирующее муниципальным служащим пенсионное обеспечение за выслугу лет, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - оно не предполагает возможность установления такого правового механизма реализации лицами, замещающими должности муниципальной службы, права на получение назначенной им пенсии за выслугу лет, который порождает не согласующуюся с конституционно значимыми целями и выходящую за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина дифференциацию правового положения лиц, проходивших муниципальную службу в одном и том же муниципальном образовании, исключительно в зависимости от избранного ими места жительства в пределах Российской Федерации и тем самым, в нарушение конституционных принципов справедливости и равенства, приводит к лишению их данного права в случае выезда на постоянное место жительства за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование.
2. Конституционно-правовой смысл положения пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.
3. Правоприменительные решения по делу гражданки Федоровой Светланы Ивановны, основанные на положении пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.
4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 32-П