



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 41-АПГ18-25

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«21» января 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Зинченко И.Н. и Корчашкиной Т.Е.

при секретаре

Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционному представлению прокурора, участвующего в административном деле, и апелляционной жалобе Ищенко В.И. на решение Ростовского областного суда от 21 августа 2018 года, которым отказано в удовлетворении административного иска Ищенко В.И. об оспаривании пункта 1.2 части 1 статьи 1 Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципальной службы муниципального образования «Обливский район», утвержденного решением Собрании депутатов Обливского района Ростовской области от 18 октября 2011 года № 93 (в редакции решения Собрании депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., а также заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

решением Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 октября 2011 года № 93 утверждено Положение «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципальной службы муниципального образования «Обливский район», в соответствии с пунктом 1.2 части 1 статьи 1 которого (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) право на государственную пенсию за выслугу лет в соответствии с настоящим решением имеют лица, замещавшие на 15 января 1998 года и (или) позднее должности муниципальной службы при наличии стажа муниципальной службы не менее 15 лет, в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет, при увольнении с муниципальной службы по основаниям: а) ликвидация органов местного самоуправления муниципального образования «Обливский район»; б) сокращение штата или численности муниципальных служащих в органах местного самоуправления муниципального образования «Обливский район»; в) увольнение с должностей, утверждаемых в установленном федеральным и областным законодательством порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с прекращением этими лицами своих полномочий; г) достижение предельного возраста, установленного законом для замещения должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район»; д) обнаружившееся несоответствие замещаемой должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению муниципальной службы; е) увольнение по собственному желанию; ж) перевод муниципального служащего муниципального образования «Обливский район» в другую организацию или переход на выборную должность. Право на пенсию за выслугу лет имеют лица, если на момент освобождения от должности они имели право на страховую пенсию по старости (инвалидности) и непосредственно перед увольнением замещали должности муниципальной службы не менее 12 полных месяцев.

Ищенко В.И. обратился в Ростовский областной суд с административным иском о признании пункта 1.2 части 1 статьи 1 названного выше Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) недействующим в части слов «в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет», а также в части слов «и непосредственно перед увольнением замещали должности муниципальной службы не менее 12 полных месяцев», ссылаясь в обоснование своих

административных исковых требований на то, что оспариваемые положения ограничивают предусмотренное федеральным законодательством право муниципального служащего на пенсионное обеспечение за выслугу лет.

Решением Ростовского областного суда от 21 августа 2018 года в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционном представлении прокурор, участвующий в административном деле, просит отменить решение суда в части отказа в удовлетворении административного искового требования Ищенко В.И. о признании недействующим абзаца первого пункта 1.2 части 1 статьи 1 оспариваемого Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) в части слов «в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет» и принять по административному делу в указанной части новое решение об удовлетворении указанного административного искового требования.

В апелляционной жалобе Ищенко В.И. просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Относительно доводов апелляционной жалобы Собранием депутатов Обливского района Ростовской области представлены письменные возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционного представления, апелляционной жалобы и возражений на апелляционную жалобу, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что решение Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 октября 2011 года № 93 и решение Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9 приняты в пределах полномочий Собрания депутатов Обливского района Ростовской области с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие. Решение Ростовского областного суда в указанной части не обжалуется.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что условия предоставления права на пенсию муниципальным служащим за счет средств местных бюджетов определяются актами органов местного самоуправления; по настоящему административному делу таким муниципальным нормативным правовым актом, определяющим условия предоставления права на государственную пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы, является оспариваемое Положение «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности

муниципальной службы муниципального образования «Обливский район». Как указал суд, данная пенсия по своей правовой природе представляет собой дополнительное пенсионное обеспечение, при этом правовое регулирование отношений в сфере дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих, установленное на федеральном уровне, не предопределяет конкретного содержания публично-правовых обязательств муниципальных образований по установлению и выплате муниципальным служащим пенсии за выслугу лет. В случае по настоящему административному делу суд не усмотрел признаков чрезмерного ограничения оспариваемым Положением «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» прав и свобод граждан.

При этом, отклоняя доводы административного истца о противоречии абзаца первого пункта 1.2 части 1 статьи 1 оспариваемого Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) в части слов «в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет» пункту 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», предусматривающему исключительно наличие минимальной продолжительности стажа муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году, суд первой инстанции исходил из того, что по смыслу пункта 4 статьи 7 указанного федерального закона наличие стажа муниципальной службы соответствующей продолжительности предоставляет право на пенсию за выслугу лет лишь в случае одновременного соответствия муниципальных служащих условиям предоставления права на пенсию, определенным актами органов местного самоуправления.

Отклоняя доводы прокурора, участвующего в административном деле, о нарушении абзацем первым пункта 1.2 части 1 статьи 1 оспариваемого Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) в части слов «в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет» конституционного права муниципальных служащих, претендующих на предоставление права на пенсию за выслугу лет, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, суд первой инстанции исходил из того, что из оспариваемого положения нарушение указанного права не следует, поскольку в оспариваемом положении не

предусмотрено условия о постоянном проживании муниципальных служащих в Обливском районе Ростовской области после назначения пенсии за выслугу лет.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводами суда первой инстанции в полной мере не согласилась, поскольку судом не учтено следующее.

Из абзаца первого пункта 1.2 части 1 статьи 1 оспариваемого Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) следует, что предоставление права на государственную пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы, поставлено в зависимость от определенного стажа муниципальной службы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района Ростовской области, поэтому при наличии у муниципальных служащих стажа муниципальной службы в органах местного самоуправления другого муниципального образования, как это имеет место быть в случае по настоящему административному делу, но при отсутствии у данных муниципальных служащих стажа муниципальной службы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района Ростовской области не менее 10 лет, данные муниципальные служащие не имеют права на государственную пенсию за выслугу лет.

Вместе с тем такое условие предоставления права на пенсию за выслугу лет муниципальным служащим, согласно которому предоставление этого права поставлено в зависимость от стажа муниципальной службы непосредственно в органах местного самоуправления определенного муниципального образования, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает противоречащим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, вопреки мнению суда первой инстанции, ограничивающим права и свободы граждан.

Так, единство основных требований к муниципальной службе, а также правовая и социальная защищенность муниципальных служащих, в силу пунктов 7 и 8 статьи 4 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», являются основными принципами муниципальной службы. Положениями статьи 5 этого же федерального закона и положениями статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлена взаимосвязь государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы.

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 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 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пункт 6 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления. При этом государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации, муниципальные служащие имеют право на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях» либо досрочно назначенной в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», при наличии стажа государственной гражданской службы, стажа муниципальной службы, минимальная продолжительность которых для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году определяется согласно приложению 2 к настоящему федеральному закону.

Из приведенных положений пункта 4 статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» не следует, что стаж гражданской службы и стаж муниципальной службы, необходимый для назначения пенсии за выслугу лет, должен быть получен исключительно в органах государственной власти или органах местного самоуправления определенного субъекта Российской Федерации или определенного муниципального образования, поскольку федеральный законодатель такого условия для предоставления права на пенсию за выслугу лет не устанавливает, получение стажа гражданской службы и стажа муниципальной службы исключительно в органах государственной власти или органах местного самоуправления определенного субъекта Российской Федерации

Федерации или определенного муниципального образования не оговаривает, определяя только минимальную продолжительность стажа гражданской службы и стажа муниципальной службы. Равно как не устанавливает такого условия и законодатель Ростовской области, что следует из положений Областного закона Ростовской области от 29 февраля 2000 года № 62-ЗС «О ежемесячной доплате к пенсии отдельным категориям граждан», Областного закона Ростовской области от 26 июля 2005 года № 344-ЗС «О государственной гражданской службе Ростовской области», Областного закона Ростовской области от 9 октября 2007 года № 786-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области» и Областного закона Ростовской области от 15 февраля 2008 года № 872-ЗС «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Ростовской области и должности государственной гражданской службы Ростовской области».

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что 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, поэтому для приобретения права на пенсию за выслугу лет данная деятельность может осуществляться муниципальным служащим на должностях муниципальной службы, замещаемых на территории всей Российской Федерации, а не только отдельных субъектов Российской Федерации, и стаж муниципальной службы, необходимый для назначения пенсии за выслугу лет, учитывается на основании замещения должностей муниципальной службы на территории всей Российской Федерации в совокупности, а не только отдельных субъектов Российской Федерации в частности.

В этой связи Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что абзац первый пункта 1.2 части 1 статьи 1 оспариваемого Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) в части слов «в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет», предусматривающий условие предоставления права на пенсию за выслугу лет муниципальным служащим, согласно которому предоставление такого права поставлено в зависимость от определенного стажа муниципальной службы непосредственно в органах местного самоуправления конкретного муниципального образования, подлежит признанию недействующим.

Определяя дату, с которой приведенное оспариваемое положение подлежит признанию недействующим, Судебная коллегия по

административным делам Верховного Суда Российской Федерации исходит из того, что из материалов административного дела следует применение ранее данного положения и реализация на основании этого положения прав граждан. При таких обстоятельствах указанное положение подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда об этом в законную силу.

Что касается абзаца девятого пункта 1.2 части 1 статьи 1 оспариваемого Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9), оспариваемого в части слов «и непосредственно перед увольнением замещали должности муниципальной службы не менее 12 полных месяцев», то Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в указанной части согласилась с решением суда об отсутствии оснований для признания указанного оспариваемого положения недействующим и несостоятельности доводов административного истца в данной части.

Из абзаца девятого пункта 1.2 части 1 статьи 1 оспариваемого Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район» (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9) следует, что предоставление права на государственную пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы, поставлено в зависимость от замещения должности муниципальной службы не менее определенного срока непосредственно перед увольнением.

Федеральный законодатель и законодатель Ростовской области, регламентируя вопросы пенсионного обеспечения гражданских служащих и муниципальных служащих за выслугу лет, иных условий, кроме продолжительности общего стажа гражданской или муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет и минимальной продолжительности стажа гражданской и муниципальной службы непосредственно перед увольнением в связи с выходом на пенсию, не установил.

Наделение органов местного самоуправления указанным в пункте 4 статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» правомочием основано на конституционно-правовой природе института муниципальной службы как одного из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией Российской Федерации (статья 12). При принятии муниципальных правовых актов по вопросам дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих и определении условий предоставления права на пенсию за выслугу лет муниципальным служащим за счет средств местных бюджетов органам местного самоуправления предоставлена широкая свобода усмотрения.



Исходя из целей дополнительного пенсионного обеспечения, такое условие предоставления права на пенсию за выслугу лет муниципальным служащим, согласно которому предоставление этого права поставлено в зависимость от замещения должности муниципальной службы не менее определенного срока непосредственно перед увольнением, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, в отличие от названного выше условия, не считает допускающим ограничения прав и свобод граждан, поскольку указанное условие установлено в рамках дискреции органов местного самоуправления, нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, не противоречит, и единства профессиональной деятельности граждан, осуществляемой на должностях муниципальной службы в Российской Федерации, не нарушает.

При этом, исходя из взаимосвязи государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, вопреки мнению административного истца, приведенному в апелляционной жалобе, считает правомерной ссылку суда первой инстанции на абзац второй пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», содержащего аналогичное условие предоставления права на пенсию за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим при увольнении с федеральной государственной гражданской службы.

На основании изложенного, руководствуясь положениями статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Ростовского областного суда от 21 августа 2018 года в части отказа в удовлетворении административного искового требования Ищенко В.И. о признании недействующим абзаца первого пункта 1.2 части 1 статьи 1 Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район», утвержденного решением Собрании депутатов Обливского района Ростовской области от 18 октября 2011 года № 93 (в редакции решения Собрании депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9), в части слов «в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет» отменить и принять по административному делу в указанной части новое решение, которым указанное административное исковое требование Ищенко В.И. удовлетворить.

Абзац первый пункта 1.2 части 1 статьи 1 Положения «О государственной пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы муниципального образования «Обливский район», утвержденного решением Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 октября 2011 года № 93 (в редакции решения Собрания депутатов Обливского района Ростовской области от 18 мая 2015 года № 9), в части слов «в том числе имеющие стаж работы непосредственно в органах местного самоуправления Обливского района не менее 10 лет» признать не действующим со дня вступления настоящего решения в законную силу.

В остальной части решение Ростовского областного суда от 21 августа 2018 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Ищенко В.И. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи