



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-706

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

21 октября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Потылицына Павла Леонидовича о признании недействующим письма Пенсионного фонда Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № СЧ-06-19/7676 «О порядке расчёта среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет»,

установил:

4 апреля 2022 г. Пенсионным фондом Российской Федерации (далее также – Фонд) издано письмо № СЧ-06-19/7676 «О порядке расчёта среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет» (далее – Письмо), адресованное федеральным органам исполнительной власти.

В связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2022 г. № 62 «Об установлении средневзвешенных индексов повышения денежного содержания лиц, замещавших должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих)» (далее – Постановление № 62) по вопросу об исчислении среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих Фонд в Письме указал следующее:

«Таким образом, с учётом норм статьи 21 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 166-ФЗ) и

пунктов 8 и 11 Правил определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 818 (далее – Правила № 818), федеральным государственным гражданским служащим, замещавшим должности в центральных аппаратах федеральных государственных органов, в расчётный период среднемесячного заработка которых включены месяцы, когда им выплачивалось денежное содержание в новом размере, а именно после 1 января 2022 г., часть среднемесячного заработка за расчётный период, предшествующий дате повышения (в данном случае установление должностных окладов в более высоком размере), то есть до 1 января 2022 г., подлежит индексации на коэффициент повышения денежного содержания – 2,13. Ограничение же среднемесячного заработка (2,8 должностного оклада) рассчитывается аналогично (путём суммирования размеров установленных гражданскому служащему в каждом месяце расчётного периода новых должностных окладов и старых должностных окладов, проиндексированных на индекс повышения денежного содержания, и деления полученной общей суммы на 12) (абзац одиннадцатый).

Так, например, если сотрудник центрального аппарата федерального государственного органа уволен с федеральной государственной гражданской службы 31 марта 2022 г. и для исчисления пенсии за выслугу лет выбрал последние 12 полных месяцев государственной службы перед увольнением (с 1 апреля 2021 г. по 31 марта 2022 г.), расчёт его среднемесячного заработка (в том числе среднего должностного оклада) для назначения пенсии за выслугу лет будет произведён за период с 1 апреля 2021 г. по 31 декабря 2021 г. исходя из должностного оклада по замещавшейся должности, установленного в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» (далее – Указ № 763) (в редакции, действующей до 1 января 2022 г.), проиндексированного в соответствии с пунктом 11 Правил № 818 и Постановлением № 62 на 2,13, и за период с 1 января 2022 г. по 31 марта 2022 г. исходя из должностного оклада, установленного с 1 января 2022 г. в соответствии с Указом № 763 (в редакции, действующей с 1 января 2022 г.) (абзац двенадцатый).

При этом следует отметить, что в случае если федеральному государственному гражданскому служащему не устанавливался (не выплачивался) должностной оклад в новом размере в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 749 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих» (далее – Указ № 749), то при назначении пенсии за выслугу лет будет учтён среднемесячный заработок в фактически установленном и выплаченном размере с применением к нему средневзвешенного индекса 2,13 (за весь период) (абзац тринадцатый).

Одновременно сообщаем, что в аналогичном порядке среднемесячный заработок (в том числе его ограничение 2,8 должностного оклада) для назначения пенсии за выслугу лет будет исчисляться федеральным государственным гражданским служащим, замещавшим должности в территориальных органах федеральных государственных органов, с учётом средневзвешенного индекса повышения денежного содержания 2,25, установленного Постановлением № 62, с 1 января 2023 г. (абзац четырнадцатый)».

Потылицын П.Л. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Письма, ссылаясь на то, что оно имеет признаки нормативного правового акта, позволяющие применять его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц, и издано с нарушением Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». Полагает, что Письмо изменяет правовое регулирование, связанное с порядком пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих, замещавших должности в территориальных органах федеральных государственных органов, чем нарушает его право на такое обеспечение. По мнению Потылицына П.Л., в результате незаконного применения Письма размер его пенсии за выслугу лет был значительно снижен.

В соответствии со статьёй 18 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 236-ФЗ) государственное учреждение – Пенсионный фонд Российской Федерации путём присоединения к нему Фонда социального страхования Российской Федерации реорганизовано в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее также – Социальный фонд России), датой создания которого считается 1 января 2023 г.

Административный ответчик Социальный фонд России в письменных возражениях на административный иск указал, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, не обладает нормативными свойствами и носит информационно-рекомендательный характер, а содержащиеся в нём рекомендации основаны на положениях действующего законодательства, не выходят за рамки их адекватного толкования и не влекут изменения правового регулирования соответствующих правоотношений.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменном отзыве выразило позицию, что Письмо содержит предписания нормативно-правового характера, разъясняющие законодательство Российской Федерации и оказывающие влияние на правоприменение, в связи с чем Письмо необходимо отозвать.

Административный истец Потылицын П.Л. и его представитель Боровских И.Ю. в судебное заседание, о котором извещены надлежащим образом, не явились, заявили о рассмотрении дела в их отсутствие.

Представители Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации Хлебникова С.А. и Униченко А.Г. в судебном заседании поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Обсудив доводы административного истца Потылицына П.Л., выслушав возражения представителей Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации Хлебниковой С.А. и Униченко А.Г., обсудив отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Исходя из абзаца десятого пункта 3 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утверждённого постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (утратило силу с 1 января 2023 г. в связи с изданием Федерального закона № 236-ФЗ), Фонд обеспечивал разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к его компетенции.

Реализуя предоставленные полномочия, Пенсионный фонд Российской Федерации в связи с многочисленными обращениями структурных подразделений федеральных органов, ответственных за подготовку документов для назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим в оспариваемом письме фактически проинформировал федеральные органы исполнительной власти о порядке оформления справки о среднемесячном заработке федерального государственного гражданского служащего для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих в соответствии с Федеральным законом № 166-ФЗ с учётом вступивших с 1 января 2022 г. (вступающих с 1 января 2023 г.) Указа № 749 и Постановления № 62.

Анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что положений, сформулированных в виде правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, оно не содержит, а представляет собой рекомендации относительно осуществления федеральными органами исполнительной власти расчёта среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих ввиду принятия Постановления № 62.

Не являясь по своей правовой природе нормативным правовым актом, Письмо не подлежало государственной регистрации по Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, его издание не требовало официального опубликования.

Согласно требованиям пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобного основания по настоящему делу не имеется.

Согласно части 11 статьи 71 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» пенсионное обеспечение федеральных государственных служащих за выслугу лет сохраняется до вступления в силу федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Поскольку такой федеральный закон не принят, то пенсионное обеспечение федеральных государственных гражданских служащих осуществляется на основании положений Федерального закона № 166-ФЗ, регулирующего порядок установления и индексации пенсий за выслугу лет этой категории граждан.

В силу статьи 21 Федерального закона № 166-ФЗ размер пенсии за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим исчисляется из их среднемесячного заработка за последние 12 полных месяцев федеральной государственной гражданской службы, предшествующих дню её прекращения либо дню достижения ими возраста, дающего право на страховую пенсию по старости в соответствии с частью 1 статьи 8 и статьями 30–33 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (дававшего право на трудовую пенсию в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации») (пункт 1). Размер среднемесячного заработка, исходя из которого федеральному государственному гражданскому служащему исчисляется пенсия за выслугу лет, за исключением случаев исчисления размера среднемесячного заработка в соответствии с абзацем вторым этого пункта, не может превышать 2,8 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения), установленного федеральному государственному гражданскому служащему в соответствующем

периоде либо сохранённого в соответствующем периоде в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 2).

Пунктом 3 статьи 21 поименованного федерального закона установлено, что порядок определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии федеральных государственных гражданских служащих, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в качестве такого акта утвердило Правила № 818, которыми закреплено, что размер среднемесячного заработка при отсутствии в расчётном периоде исключаемых из него в соответствии с пунктом 7 Правил № 818 времени нахождения гражданского служащего в соответствующих отпусках и периода временной нетрудоспособности определяется путём деления общей суммы денежного содержания и других выплат, указанных в пунктах 2–4 Правил № 818, начисленной в расчётном периоде, на 12 (пункт 8); при централизованном повышении (индексации) в расчётном периоде денежного содержания (денежного вознаграждения) учитываемые при исчислении среднемесячного заработка выплаты, за исключением установленных в фиксированном размере, рассчитываются с учётом соответствующего повышения (индексации), в том числе за часть расчётного периода, предшествующую дате повышения (индексации) (пункт 11).

Федеральным государственным гражданским служащим, замещающим должности в центральных аппаратах федеральных государственных органов, Указом № 749 с 1 января 2022 г. изменён порядок оплаты труда и установлены должностные оклады в новом размере.

Таким образом, Указом № 749 введены новые условия оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих, прежние оклады были не повышены, а отменены, таблица соответствия новых должностей федеральной государственной гражданской службы и ранее применявшихся должностей федеральной государственной службы не установлена, что исключает определение общего индекса исходя из размера повышения должностных окладов. В подобной ситуации для целей индексации пенсий мог быть использован только средневзвешенный индекс.

Индексация, в отличие от перерасчёта пенсий, осуществляется посредством определения общего индекса, на который повышаются ранее назначенные пенсии. В тех случаях, когда денежное содержание повышается не всем государственным служащим одинаково, а дифференцированно, в зависимости от занимаемой должности федеральной государственной службы, размер повышения оплаты труда федеральных государственных служащих может быть определён только на основе средневзвешенного индекса.

Пункт 4 Указа № 749 Правительству Российской Федерации предписывает установить средневзвешенные индексы повышения денежного содержания лиц, замещавших должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных

государственных служащих), для индексации пенсий за выслугу лет, назначенных в соответствии с Федеральным законом № 166-ФЗ.

Во исполнение данного пункта 4 Постановлением № 62 установлены средневзвешенные индексы повышения денежного содержания лиц, замещавших должности федеральной государственной гражданской службы (государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих), для индексации пенсий за выслугу лет, назначенных в соответствии с Федеральным законом № 166:

– для центральных аппаратов (аппаратов) федеральных государственных органов (за исключением Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, аппарата Счётной палаты Российской Федерации и Министерства иностранных дел Российской Федерации), органов публичной власти федеральной территории «Сириус» и территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» – 2,13;

– для территориальных органов (органов) федеральных государственных органов (за исключением территориальных органов – представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации), аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, управлений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации – 2,25.

Отмеченные выше законоположения в их системной взаимосвязи правильно истолкованы в соответствии с их смысловым содержанием в абзацах одиннадцатом – четырнадцатом Письма.

В целом, проинформировав об изменении действующего законодательства, Фонд в письме не изменил и не дополнил законодательство Российской Федерации в сфере пенсионного обеспечения федеральных государственных служащих за выслугу лет, поэтому содержание оспариваемого акта, вопреки доводам административного истца, не устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, поскольку изложенная Фондом в Письме информация актуальна, достоверна и соответствует приведённым выше законоположениям.

Факт упоминания и частичного воспроизведения содержания Письма в судебном акте с участием административного истца не свидетельствует о том, что Письмо приобрело нормативные свойства для неопределённого круга лиц и рассчитано на неоднократное применение.

Оспаривая Письмо, административный истец фактически выражает несогласие с действиями Социального фонда России и судебным актом, которые не могут являться предметом судебной проверки в рамках абстрактного нормоконтроля, а могут быть проверены в общем порядке.

По приведённым выше мотивам Письмо не подлежит признанию недействующим по результатам проверки его содержания, поскольку оно не обладает нормативными свойствами и не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона. В связи с этим доводы административного истца о нарушении Письмом его прав в указанных им аспектах несостоятельны.

Согласно требованиям пункта 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Потылицына Павла Леонидовича о признании недействующим письма Пенсионного фонда Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № СЧ-06-19/7676 «О порядке расчёта среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов