



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-480

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 января 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе Потылицына П.Л. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2024 г. по делу № АКПИ24-706, которым в удовлетворении административного искового заявления Потылицыну П.Л. отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации Хлебниковой С.А. и Униченко А.Г., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

4 апреля 2022 г. Пенсионный фонд Российской Федерации (далее – Фонд) издал письмо № СЧ-06-19/7676 «О порядке расчёта среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет» (далее – Письмо).

Названным письмом 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 об установлении средневзвешенных индексов) Фонд в числе прочего привёл следующие разъяснения по вопросу об исчислении среднемесячного заработка для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, указав в частности:

«Таким образом, с учётом норм статьи 21 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном пенсионном обеспечении) 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 определения среднемесячного заработка), 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 о денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих) (в редакции, действующей до 1 января 2022 г.), проиндексированного в соответствии с пунктом 11 Правил определения среднемесячного заработка и Постановлением об установлении средневзвешенных индексов 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 о денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих (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 о совершенствовании оплаты труда), 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 об установлении средневзвешенных индексов 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 неопределённого 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». В обоснование заявленного требования указал, 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 в установленном законом объёме.

В соответствии со статьёй 18 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее – Закон о Фонде пенсионного и социального страхования) государственное учреждение – Пенсионный фонд Российской Федерации посредством присоединения к нему Фонда социального страхования Российской Федерации с 1 января 2023 г. реорганизовано в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – Социальный фонд России).

Социальный фонд России, привлечённый судом к участию в деле в качестве административного ответчика, в письменных возражениях на административный иск указал, что Письмо издано в пределах предоставленных полномочий, не обладает нормативными свойствами и носит информационно-рекомендательный характер; содержащиеся в Письме разъяснения основаны на положениях действующего законодательства, не выходят за рамки их адекватного толкования и не влекут изменения правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), привлечённое судом к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменном отзыве выразило позицию, согласно которой Письмо содержит предписания нормативно-правового характера, разъясняющие законодательство Российской Федерации и оказывающие влияние на правоприменение. В связи с этим Письмо необходимо отозвать.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Потылицыну П.Л. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение, которым признать абзац четырнадцатый Письма во взаимосвязи с абзацами одиннадцатым и двенадцатым этого же письма в части порядка расчёта и применения среднего должностного оклада для расчёта размера ограничения среднемесячного заработка (2,8 должностного оклада) для назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим, замещавшим должности в территориальных органах федеральных государственных органов, противоречащим действующему законодательству и недействующим со дня принятия. Полагает, что при введении новых условий оплаты труда для расчёта предельного размера среднемесячного заработка, исходя из которого федеральному государственному гражданскому служащему исчисляется пенсия за выслугу лет, по общему правилу, должен применяться новый установленный должностной оклад. Однако Фонд в оспариваемых пунктах указал, что для расчёта размера предельного среднемесячного заработка должен применяться средний должностной оклад, который рассчитывается путём суммирования размеров установленных федеральному гражданскому служащему, замещавшему должность в территориальном органе федерального государственного органа, в каждом месяце расчётного периода новых

должностных окладов и старых должностных окладов, проиндексированных на средневзвешенный индекс повышения денежного содержания 2.25 для индексации назначенных пенсий, определённый Постановлением об установлении средневзвешенных индексов с 1 января 2023 г., и деления полученной общей суммы на 12. Такой расчёт, по мнению административного истца, приводит к снижению предельного размера среднемесячного заработка, используемого для назначения пенсии, что противоречит части 2 статьи 21 Закона о государственном пенсионном обеспечении и пунктам 11, 13 Правил определения среднемесячного заработка.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Социальный фонд России не согласился с доводами апелляционной жалобы, указав, что решение суда первой инстанции законно и обоснованно, вынесено при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права; доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по данному административному делу, изложенную в отзыве на административное исковое заявление, просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Изучив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утверждённое постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (утратило силу с 1 января 2023 г. в связи с изданием Закона о Фонде пенсионного и социального страхования) предусматривало, что Фонд обеспечивает разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к его компетенции (абзац десятый пункта 3).

Реализуя предоставленные полномочия, Фонд в Письме 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 связи с принятием Постановления об установлении средневзвешенных индексов.

В Письме содержатся ссылки на соответствующие нормативные правовые положения Закона о государственном пенсионном обеспечении, Правил определения среднемесячного заработка, Указа о совершенствовании оплаты труда.

Каких-либо положений, сформулированных в виде правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, Письмо не содержит.

С учётом изложенного суд первой инстанции правильно исходил из того, что, 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, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, его издание не требовало официального опубликования.

Статьей 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации регламентированы особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными названной статьёй (часть 1). При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

Приведённые законоположения процессуального законодательства при рассмотрении и разрешении названного административного дела судом первой инстанции полностью соблюдены, что подтверждается следующим.

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 (часть 11 статьи 71 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

В данное время пенсионное обеспечение федеральных государственных гражданских служащих осуществляется на основании Закона о государственном пенсионном обеспечении, который устанавливает, что порядок определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии федеральных государственных гражданских служащих, устанавливается Правительством Российской Федерации (пункт 3 статьи 21 Закона о государственном пенсионном обеспечении).

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило Правила определения среднемесячного заработка, в которых закреплено, что размер среднемесячного заработка при отсутствии в расчётном периоде исключаемых из него в соответствии с пунктом 7 этих правил 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, 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).

Пункт 13 Правил определения среднемесячного заработка предусматривает, что размер среднемесячного заработка, за исключением случаев его исчисления в соответствии с пунктом 14 данных правил, не может превышать 2,8 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения), установленного гражданскому служащему в расчётном периоде либо сохранённого в этом периоде в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При замещении в расчётном периоде гражданским служащим должностей, по которым установлены различные должностные оклады (денежное вознаграждение), размер среднемесячного заработка не может превышать 2,8 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения), определяемого путём суммирования размеров установленных гражданскому служащему в каждом месяце расчётного периода должностных окладов (денежного вознаграждения) и деления полученной суммы на 12 (пункт 15 Правил определения среднемесячного заработка).

Таким образом, как в случае централизованного повышения (индексации) в расчётном периоде денежного содержания (денежного вознаграждения), так и в случае, если в расчётном периоде гражданский служащий замещает должности, по которым установлены различные должностные оклады (денежное вознаграждение), ограничение среднемесячного заработка (то есть 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.

Указом о совершенствовании оплаты труда с 1 января 2022 г. для федеральных государственных гражданских служащих изменён порядок оплаты труда и установлены должностные оклады в новом размере.

Поименованным указом 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.

Пункт 4 Указа о совершенствовании оплаты труда предписывает Правительству Российской Федерации 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 Законом о государственном пенсионном обеспечении.

Во исполнение пункта 4 Указа о совершенствовании оплаты Правительство Российской Федерации издало Постановление об установлении средневзвешенных индексов, которым определило 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 Законом о государственном пенсионном обеспечении:

– 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.

Приведённые выше законоположения в их системной взаимосвязи правильно истолкованы в соответствии с их смысловым содержанием в абзацах одиннадцатом – четырнадцатом Письма. Средневзвешенный индекс повышения денежного содержания лиц, замещавших должности федеральной государственной гражданской службы, установлен поименованным выше постановлением Правительства Российской Федерации и применён правомерно.

Утверждение, содержащееся в апелляционной жалобе, о том, что исчисление пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих в случае отсутствия у федерального государственного гражданского служащего замещения должности федеральной государственной гражданской службы не менее 12 полных месяцев с новым должностным окладом должно осуществляться исходя исключительно из должностного оклада, установленного в новом размере, несостоятельно, поскольку действующее законодательство такое положение не предусматривает.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, Письмо, адресованное

федеральным органам исполнительной власти, носит разъяснительный характер и не устанавливает нового правового регулирования; Фонд не изменил и не дополнил законодательство Российской Федерации в сфере пенсионного обеспечения федеральных государственных служащих за выслугу лет, а лишь проинформировал соответствующие структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти, ответственные за подготовку документов для назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим, об изменении действующего законодательства.

Вопреки доводам Потылицына П.Л. Письмо не устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Доводы, приведённые административным истцом в апелляционной жалобе о незаконности Письма в оспариваемой части, основаны на ошибочном толковании норм материального права, повторяют доводы административного искового заявления, адресованного суду первой инстанции, были проверены судом и им дана надлежащая правовая оценка в обжалуемом решении.

Обжалованное решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права, оснований, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для его отмены в апелляционном порядке, не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Потылицына Павла Леонидовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов