



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-366

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

5 августа 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Королёвой Ирины Георгиевны о признании недействующим подпункта 1 пункта 2.1 Положения о доплате за выслугу лет прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утверждённого приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 213,

установил:

приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 213 (далее также – Приказ) утверждено Положение о доплате за выслугу лет прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (далее также – Положение).

Согласно подпункту 1 пункта 2.1 Положения в выслугу лет для выплаты доплаты прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры включаются периоды службы в органах и организациях прокуратуры в должностях, предусматривающих присвоение классного чина прокурорского работника. Выслуга исчисляется с даты назначения на должность, предусматривающую присвоение классного чина прокурорского работника.

Королёва И.Г. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим подпункта 1 пункта 2.1 Положения, ссылаясь на то, что оспариваемая норма противоречит статьям 2, 3, 8 Трудового кодекса Российской Федерации, статьям 3, 14 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе

государственной службы Российской Федерации», статьям 15, 40, 54 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», пунктам 3, 1.1 Положения об исчислении выслуги лет, назначении и выплате пенсий и пособий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, имеющим классные чины, и их семьям, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 942, является дискриминационной по виду прохождения государственной службы в органах прокуратуры в должности «начальник отдела». Также просит признать незаконным распространение действия Приказа на правоотношения прохождения службы в органах прокуратуры до даты его издания в силу принципа недопустимости придания обратной силы нормам, ухудшающим положение граждан, вытекающего из части 1 статьи 54 Конституции Российской Федерации, статьи 12 Трудового кодекса Российской Федерации.

Как указывает административный истец, она работала в прокуратуре Удмуртской Республики с 24 марта 1993 г. по 29 августа 2023 г., в настоящее время находится в отставке на пенсии за выслугу лет с 30 августа 2023 г. В должности «начальник отдела» прокуратуры Удмуртской Республики проходила службу с 28 марта 2003 г. по 29 августа 2023 г., что составляет 20 лет 5 месяцев 1 день. В период прохождения ею службы с 2003 по 2023 год в должности «начальник отдела» функции, цели и задачи, возложенные на неё и отдел, созданный на правах управления для обеспечения исполнения полномочий, возложенных на прокуратуру Удмуртской Республики, не менялись. В расчёт выслуги лет, как для доплаты в период прохождения службы, так и для определения размера пенсии, включены периоды прохождения службы в должности «начальник отдела» с 28 марта 2003 г. по 1 мая 2007 г. и с 29 июня 2012 г. по 29 августа 2023 г., при этом период с 2 мая 2007 г. по 28 июня 2012 г. (5 лет 1 месяц 27 дней) в расчёт выслуги лет в обоих случаях не включён в силу прохождения государственной гражданской службы с присвоением классных чинов государственной гражданской службы, а наличие прокурорского классного чина в указанном периоде службы проигнорировано.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что решением Октябрьского районного суда города Ижевска Удмуртской Республики от 19 марта 2021 г., оставленным без изменения апелляционным определением Кировского областного суда от 24 августа 2021 г., удовлетворены иски Королёвой И.Г. к прокуратуре Удмуртской Республики о включении в выслугу лет федеральной государственной службы периода прохождения федеральной государственной гражданской службы в должности «начальник отдела» в прокуратуре Удмуртской Республики с 2 мая 2007 г. по 28 июня 2012 г., дающего право на доплату за выслугу лет, право на дополнительно оплачиваемые дни отпуска, а также право на пенсию за выслугу лет. Однако определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 17 марта 2022 г. состоявшиеся

решения судов отменены с принятием нового решения, которым в удовлетворении исковых требований Королёвой И.Г. к прокуратуре Удмуртской Республики отказано. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2022 г. отказано в передаче её кассационной жалобы на рассмотрение в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в письменных возражениях указала, что оспариваемая норма Положения соответствует действующему законодательству и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

В судебном заседании административный истец Королёва И.Г. поддержала заявленное требование.

Представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русаков И.В. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав объяснения административного истца Королёвой И.Г., возражения представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пункту 1 статьи 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издаёт обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

Нормативные акты Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина (нормативные акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации), кроме актов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную специально охраняемую законом тайну, а также документов для служебного пользования, подлежат официальному опубликованию в журнале «Законность». В качестве дополнительного источника официального опубликования определён официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (пункт 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 3 апреля 2018 г. № 189 «О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации», пункт 2.12 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утверждённого приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276).

Аналогичное предписание содержалось в действовавшем на дату издания Положения пункте 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20 марта 2002 г. № 10 «О порядке официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящих нормативно-правовой характер».

Действуя в рамках предоставленных полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в целях реализации пункта 1 статьи 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющего состав денежного содержания прокурорских работников, издал Приказ, которым утвердил Положение.

Нормативный правовой акт опубликован в журнале «Законность», 2012 г., № 7, и размещён в справочно-правовых системах.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт издан надлежащим должностным лицом в пределах предоставленных ему полномочий, в предусмотренной законом форме и опубликован в установленном порядке, что не оспаривается административным истцом. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 мая 2025 г. № АКПИ25-161.

Вопреки доводам административного истца Положение в оспариваемой части не содержит предписаний, противоречащих действующему законодательству.

В силу пункта 1 статьи 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, за выслугу лет, за особые условия службы (в размере 175 процентов должностного оклада), за сложность, напряжённость и высокие достижения в службе (в размере до 50 процентов должностного оклада); процентных надбавок за учёную степень и учёное звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, за почётное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации» и (или) почётное звание «Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (абзац первый).

Доплата или процентная надбавка за выслугу лет производится ежемесячно и устанавливается в процентном отношении к должностному окладу (окладу по должности) и доплате за классный чин (окладу по воинскому званию) прокурорского работника в следующих размерах: от 2 до 5 лет – 20 процентов; от 5 до 10 лет – 35 процентов; от 10 до 15 лет – 45 процентов; от 15 до 20 лет – 55 процентов; свыше 20 лет – 70 процентов (абзацы восемнадцатый – двадцать третий пункта 1 статьи 44 указанного выше закона).

По смыслу данной нормы закона, доплата или процентная надбавка за выслугу лет является составной частью денежного содержания прокурорских работников, устанавливается в размере до 70 процентов должностного оклада.

При этом критерии определения размера указанной доплаты данной нормой закона не определены.

Такие критерии установлены Положением, которое определяет единый порядок установления доплаты за выслугу лет прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (пункт 1.1).

Пунктом 1.2 Положения предусмотрено, что право на получение доплаты за выслугу лет прокуроры имеют со дня назначения на должность, научные и педагогические работники – с момента присвоения классного чина прокурорского работника.

В связи с тем, что Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» не регламентированы периоды, которые подлежат включению в выслугу лет для исчисления ежемесячной надбавки к должностному окладу прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры, Генеральным прокурором Российской Федерации в рамках представленных полномочий издано оспариваемое Положение, устанавливающее порядок расчёта выслуги лет для соответствующей доплаты (раздел 2), в соответствии с подпунктом 1 пункта 2.1 которого в выслугу лет включаются периоды службы в органах и организациях прокуратуры в должностях, предусматривающих присвоение классного чина прокурорского работника. Выслуга исчисляется с даты назначения на должность, предусматривающую присвоение классного чина прокурорского работника.

Исходя из положения пункта 1 статьи 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой, а прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы с учётом требований названного федерального закона, которым определяются правовое положение и условия службы прокурорских работников.

В абзаце третьем статьи 54 поименованного федерального закона закреплено, что прокурорские работники – это прокуроры, а также другие работники органов и организаций прокуратуры, имеющие классные чины (воинские звания).

Пунктами 5 и 6 статьи 41 указанного федерального закона установлено, что классные чины присваиваются прокурорским работникам в соответствии с занимаемой должностью в порядке, определяемом положением о классных чинах прокурорских работников, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Таким образом, предусмотренная в подпункте 1 пункта 2.1 Положения зависимость расчёта выслуги лет для выплаты доплаты прокурорским работникам от назначения на должность (федеральной государственной службы), предусматривающую присвоение классного чина прокурорского работника, не противоречит требованиям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Генеральный прокурор Российской Федерации, определяя периоды деятельности прокурорских работников, которые могут быть включены на соответствующих условиях в выслугу лет, действовал не произвольно, а в рамках предоставленных ему полномочий.

Предусмотренная пунктом 1 статьи 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Положением доплата или процентная надбавка за выслугу лет, являясь составной частью денежного содержания прокурорских работников, представляет собой меру стимулирования.

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому в соответствии с целями социального государства (часть 1 статьи 7) социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (часть 1 статьи 39), относит определение условий и порядка реализации данного конституционного права к компетенции законодателя (часть 2 статьи 39).

Действуя в пределах предоставленного ему полномочия, законодатель в пункте 2 статьи 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определил, что пенсионное обеспечение прокуроров, научных и педагогических работников и членов их семей осуществляется применительно к условиям, нормам и порядку, которые установлены законодательством Российской Федерации для лиц, проходивших службу в органах внутренних дел, и членов их семей, с особенностями, предусмотренными данным федеральным законом (абзац первый), а также предусмотрел возможность выплаты указанным прокурорам и работникам, имеющим право на пенсионное обеспечение и выслугу не менее 20 лет и не получающим какую-либо пенсию, ежемесячной надбавки к денежному содержанию в размере 50 процентов пенсии, которая могла быть им назначена (абзац пятый).

Указанные законоположения закрепляют порядок реализации права прокурорских работников на пенсионное обеспечение, а также дополнительную гарантию в виде права на установление ежемесячной надбавки к денежному содержанию с целью создания для них дополнительных стимулов для продолжения исполнения служебных обязанностей и не могут рассматриваться как нарушающие их конституционные права, в том числе право на социальное обеспечение (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 марта 2019 г. № 682-О).

Положение об исчислении выслуги лет, назначении и выплате пенсий и пособий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, имеющих классные чины, и их семьям, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 942, как следует из его абзаца первого пункта 1, определяет особенности исчисления выслуги лет для назначения и выплаты пенсий прокурорам, следователям, научным и педагогическим работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, имеющих классные чины, и их семьям в соответствии с

пунктом «а» части первой статьи 13 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей».

Поименованные нормативные правовые акты имеют самостоятельные предметы правового регулирования, связанные с назначением и выплатой пенсии за выслугу лет и исчислением доплаты за выслугу лет действующим прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации. С учётом изложенного названный документ не является нормативным правовым актом большей юридической силы к применительно к Положению, в связи с чем доводы административного истца об их противоречии являются несостоятельными.

Трудовой кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», имеющие большую юридическую силу, порядок установления доплаты за выслугу лет прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации непосредственно не регулируют.

Также являются несостоятельными доводы Королёвой И.Г. о наличии в подпункте 1 пункта 2.1 Положения признаков дискриминации.

Статья 3 Трудового кодекса Российской Федерации, регламентирующая запрещение дискриминации в сфере труда, предусматривает, что никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Определение видов работ по юридической профессии, подлежащих включению в стаж работы в должности прокурорского работника, дающий право на получение выплат и льгот, само по себе не может рассматриваться как дискриминация и нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку эти правила являются едиными для всех прокурорских работников.

Доводы Королёвой И.Г. о незаконности распространения действия Приказа на правоотношения о прохождении службы в органах прокуратуры до даты его издания в силу принципа недопустимости придания нормативному акту обратной силы являются несостоятельными, поскольку данные правоотношения регулируются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», принятым 17 января 1992 г., на основании которого

издан Приказ, а также ранее действовавшие приказы Генерального прокурора Российской Федерации.

В пункте 2 Приказа указано, что выслуга лет, установленная на основании ранее действовавших положений, сохраняется, если это не ухудшает положения работников.

Ранее действовавшие положения о доплате за выслугу лет прокурорским работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, утверждённые приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 1 декабря 2006 г. № 111 и от 22 апреля 2002 г. № 22, включали пункт 2.1.1, тождественный по своему содержанию оспариваемой норме.

При таких обстоятельствах порядок исчисления выслуги лет в зависимости от назначения на должность, предусматривающую присвоение классного чина, установлен ещё до издания Приказа.

Основные доводы административного искового заявления сводятся к несогласию с действиями и решениями работодателя Королёвой И.Г., а также с результатами рассмотрения её гражданских споров в судах по вопросу о включении определённого периода работы в конкретной должности для исчисления выслуги лет. Данные обстоятельства не могут являться предметом проверки при рассмотрении дела в порядке абстрактного нормоконтроля, они подлежат учёту только в части разрешения вопроса о применении к административному истцу обжалуемого приказа Генерального прокурора Российской Федерации.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по иному регулирующих порядок доплаты за выслугу лет прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, которые могли бы вступить в противоречие с оспариваемой нормой, не имеется.

Обжалуемое предписание Положения изложено понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающее права административного истца.

Доводы административного истца основаны на неправильном толковании норм материального права, по сути, требования сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с её точки зрения, изменений в действующее правовое регулирование, что не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

Поскольку подпункт 1 пункта 2.1 Положения в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Королёвой Ирины Георгиевны о признании недействующим подпункта 1 пункта 2.1 Положения о доплате за выслугу лет прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утверждённого приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 213, 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