

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Санкт-Петербург

13 декабря 2019 года

Ленинградский областной суд в составе:
председательствующего судьи
при секретаре

Ночевника С.Г.,
Потеминой А.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Ленинградской области, в защиту интересов неопределенного круга лиц, о признании недействующим в части областного закона Ленинградской области от 29 декабря 2016 № 106-оз «Об условиях предоставления права на пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Ленинградской области, и о внесении изменений в областной закон "О пенсии за выслугу лет, назначаемой лицам, замещавшим государственные должности государственной службы Ленинградской области и должности государственной гражданской службы Ленинградской области»,

установил:

21.12.2016 Законодательным собранием Ленинградской области принят областной закон № 106-оз «Об условиях предоставления права на пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Ленинградской области, и о внесении изменений в областной закон "О пенсии за выслугу лет, назначаемой лицам, замещавшим государственные должности государственной службы Ленинградской области и должности государственной гражданской службы Ленинградской области», который подписан Губернатором Ленинградской области 29.12.2016 (далее - областной закон № 106-оз).

30.12.2016 областной закон № 106-оз опубликован на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru> и официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Областной закон № 106-оз определяет условия предоставления права на пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Ленинградской области.

Условия назначения пенсии за выслугу лет приведены в ст.3 областного закона № 106-оз.

Согласно ч.1 ст.3 областного закона № 106-оз лица, замещавшие должности гражданской службы, имеют право на пенсию за выслугу лет при одновременном соблюдении следующих условий:

1) наличие стажа государственной гражданской службы, минимальная продолжительность которого для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году определяется согласно приложению к Федеральному закону N 166-ФЗ,

в том числе наличие стажа гражданской службы в государственных органах Ленинградской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области не менее 10 лет, из которых стаж гражданской службы в государственных органах Ленинградской области должен составлять не менее 5 лет, непосредственно на день увольнения с гражданской службы;

2) замещение должностей гражданской службы не менее 12 полных месяцев непосредственно перед увольнением с гражданской службы.

Заместитель прокурора Ленинградской области, действуя в защиту интересов неопределенного круга лиц, обратился в суд с административным иском с заявлением о признании недействующим со дня вступления в законную силу решения суда абз.2 п.1 ч.1 ст.3 областного закона № 106-оз указав, что Федеральным законом от 23.05.2016 № 143-ФЗ установлено два критерия для назначения пенсии за выслугу лет – это служба в органах государственной власти или органах местного самоуправления и минимальная продолжительность таковой. Оспариваемыми положениями предусмотрен дополнительный критерий назначения пенсии за выслугу лет, влекущий существенное сужение круга государственных гражданских служащих, которым на федеральном уровне гарантировано пенсионное обеспечение за выслугу лет. Поскольку полномочий по изменению круга лиц, которые могут воспользоваться правом выхода на пенсию по выслуге лет, органам государственной власти субъекта РФ не предоставлено, указанное регулирование расценивается как превышение субъектом РФ нормотворческой компетенции в сфере отношений, связанных с пенсионным обеспечением государственных гражданских служащих.

В письменных возражениях административным ответчиком Законодательным собранием Ленинградской области указано, что содержащиеся в административном исковом заявлении выводы сделаны без учета совокупности норм федерального законодательства, регулирующих данные правоотношения, а также административным истцом не представлены сведения о нарушении прав, свобод и законных интересов государственных гражданских служащих Ленинградской области либо реальной угрозе их нарушения. Согласно пп.11 п.1 ст.52 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданским служащим гарантируется государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей. Однако, до настоящего времени такой федеральный закон не принят. В соответствии с п.2 ст.3 Федерального закона от 06.10.1990 № 184-ФЗ субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. Из предписаний ч.4 ст.7 Федерального закона № 166-ФЗ от 15.12.2001 прямо следует, что федеральный законодатель, гарантируя пенсионное обеспечение государственным гражданским служащим субъектов РФ, относит к компетенции субъекта РФ определение условий предоставления права на пенсии государственным гражданским служащим субъектов РФ за счет средств бюджетов субъектов РФ, порядка и размеров таких выплат.

В письменном отзыве Губернатора Ленинградской области указано, что введенный в действие с 01.01.2002 Федеральный закон № 166 от 15.12.2001 регламен-

тирует условия пенсионного обеспечения за выслугу лет только федеральных государственных служащих. Согласно п.4 ст.7 Федеральный закон № 166 от 15.12.2001 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. Из буквального толкования указанного пункта не следует, что установление единого требования к стажу, дающему право на пенсию по выслуге лет, ограничивает право субъекта РФ на установление дополнительных условий, не предусмотренных федеральным законодательством. Лишение субъекта РФ права самостоятельно устанавливать условия назначения и размер пенсии за выслугу лет, выплачиваемой за счет средств бюджета РФ, противоречит принципам самостоятельности, сбалансированности, эффективности бюджетной системы. Кроме того, порядок исчисления стажа государственной гражданской службы Ленинградской области и муниципальной службы в Ленинградской области для назначения государственным гражданским служащим Ленинградской области пенсии за выслугу лет установлен областным законом Ленинградской области от 08.06.2010 N 26-оз, предусматривающим включение в стаж периодов замещения должностей государственной гражданской службы субъектов РФ.

В судебном заседании заместитель прокурора Ленинградской области Ерофеев В.П. поддержал доводы, изложенные в административном исковом заявлении, и настаивал на удовлетворение административных требований.

Присутствующий в судебном заседании представитель административного ответчика Коростелева И.М. возражала против удовлетворения заявленных требований. Указала, что удовлетворение заявленных требований приведет к нарушению прав неопределенного круга лица.

Представители заинтересованного лица Губернатора Ленинградской области Яковлева Н.Н., Доронина В.М. и Иванова Ю.В. в судебном заседании возражали против удовлетворения заявленных требований. Сообщили, что в случае удовлетворения заявленных требований 66 лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Ленинградской области, приобретут право на пенсию за выслугу лет, для обеспечения выплаты которой потребуются направить из бюджета Ленинградской области более 28 миллионов рублей. В результате удовлетворения заявленных прокурором требований лица, длительное время добросовестно работающие на благо Ленинградской области, фактически утратят право на получение пенсии за выслугу лет.

Выслушав объяснения представителей административного истца, административного ответчика и заинтересованного лица, исследовав и оценив представленные доказательства, суд приходит к следующему.

Исходя из положений ст.21 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, прокурор или его заместитель в случае установления факта нару-

шения закона указанным органом опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд с требованием о признании таких актов недействительными (ст.22 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1).

27.08.2019 прокурором Ленинградской области принесен протест на областной закон № 106-оз.

Постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 25.09.2019 № 367 указанный протест прокурора признан не подлежащим удовлетворению.

Следовательно, установив несоответствие между областным законом № 106-оз и федеральным законодательством, заместитель прокурора Ленинградской области вправе обратиться в суд с административным иском о признании недействующими в части областного закона № 106-оз.

Согласно ст.29 закона Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз «Устав Ленинградской области» в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, федеральными конституционными законами и Уставом Ленинградской области Законодательное собрание Ленинградской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Ленинградской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Ленинградской области. а также, осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Ленинградской области и другими областными законами.

Исходя из положений ст.32 закона Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз областные законы принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного собрания Ленинградской области, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В ст.33 закона Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз указано, что областной закон, принятый Законодательным собранием Ленинградской области, в течение четырнадцати календарных дней с момента принятия направляется Губернатору Ленинградской области, который обязан его обнародовать путем подписания и опубликования в течение четырнадцати календарных дней с момента поступления указанного правового акта либо отклонить в течение того же срока. Областные законы подлежат официальному опубликованию в порядке, предусмотренном Уставом Ленинградской области и областным законом. Областные законы вступают в силу после их официального опубликования, если иной срок не предусмотрен в областном законе.

Судом установлено, что оспариваемый нормативный правовой акт принят 21.12.2016 Законодательным собранием Ленинградской области, подписан Губернатором Ленинградской области 29.12.2016 и официально опубликован 30.12.2016

С учетом изложенного, суд приходит к выводу, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в пределах полномочий административного ответчика с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия, опубликования и введения в действие, что административным истцом не оспаривается.

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государ-

ственной гражданской службы Российской Федерации установлены Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Согласно ст.2 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации (далее также - гражданский служащий).

В ст.14 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ указано, что гражданский служащий имеет право на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Согласно п.11. ч.1 ст.52 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, гражданским служащим гарантируется государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Такой федеральный закон, определяющий порядок и условия государственного пенсионного обеспечения гражданских служащих субъектов Российской Федерации, до настоящего времени не принят.

Вместе с тем, пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» предусмотрено, что 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 N 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.

Как указано в «Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 1 (2019)», утвержденным Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019, 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 или определенного муниципального образования не оговаривает, определяя только минимальную продолжительность стажа гражданской службы и стажа муниципальной службы.

Исходя из указанного, суд приходит к выводу о том, что правовое регулирование, согласно которому право на пенсию за выслугу лет гражданским служащим поставлено в зависимость от стажа гражданской службы непосредственно в органах конкретного субъекта Российской Федерации, противоречит действующему законодательству, так же как и противоречит действующему законодательству правовое регулирование, ставящее право на пенсию за выслугу лет муниципальным служащим в зависимость от стажа муниципальной службы непосредственно в органах местного самоуправления конкретного муниципального образования.

Принимая во внимание, что из абз.2 п.1 ч.1 ст.3 областного закона № 106-оз следует, что предоставление права на государственную пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности гражданской службы, поставлено в зависимость от определенного стажа службы непосредственно в государственных органах Ленинградской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, то в указанной части оспариваемый нормативный правовой акт следует признать недействующим.

Доводы административного ответчика о том, что реализуя полномочия по предоставлению гарантий по пенсионному обеспечению гражданским служащим, субъекты Российской Федерации не могут быть лишены возможности самостоятельно определять условия предоставления за счет собственных средств дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет, не свидетельствуют о законности оспариваемого в части нормативного правового акта, поскольку критерии назначения права на пенсии за выслугу лет установлены Федеральным законом от 15.12.2001 № 166-ФЗ.

Именно с учетом указанных в п.4 ст.7 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ критериев административный ответчик имел право самостоятельно определить остальные условия предоставления права на пенсию за выслугу лет.

Указание административным ответчиком на отсутствие доказательств нарушения оспариваемым в части нормативным правовым актом интересов неопределенного круга лиц опровергается доводами представителя заинтересованного лица Губернатора Ленинградской области из которых следует, что как минимум 66 лиц, замещающих должности гражданской службы, с учетом установленного областным законом № 106-оз правового регулирования, лишены права на гарантированное государственное пенсионное обеспечение.

Определяя момент, с которого оспариваемый нормативный правовой акт дол-

жен быть признан недействующим, суд, руководствуясь ст.215 КАС РФ и разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в п.38 Постановления от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», приходит к выводу о признании недействующим в части областного закона № 106-оз со дня вступления решения в законную силу, поскольку ранее областной закон № 106-оз применялся, и на его основании реализовывались права граждан.

Руководствуясь ст.ст.175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

решил:

административное исковое заявление заместителя прокурора Ленинградской области удовлетворить.

Признать недействующим с даты вступления решения суда в законную силу абзац 2 пункта 1 части 1 статьи 3 областного закона Ленинградской области от 29 декабря 2016 № 106-оз «Об условиях предоставления права на пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Ленинградской области, и о внесении изменений в областной закон "О пенсии за выслугу лет, назначаемой лицам, замещавшим государственные должности государственной службы Ленинградской области и должности государственной гражданской службы Ленинградской области» в части слов «в том числе наличие стажа гражданской службы в государственных органах Ленинградской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области не менее 10 лет, из которых стаж гражданской службы в государственных органах Ленинградской области должен составлять не менее 5 лет, непосредственно на день увольнения с гражданской службы»

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором подлежал опубликованию оспоренный нормативный правовой акт.

Решение может быть обжаловано путем подачи апелляционной жалобы в течение месяца после вынесения судом решения в окончательной форме.

Судья

С.Г. Ночевник

Решение в окончательной форме изготовлено 23 декабря 2019 года.

С.Г. Ночевник
23.12.19