



Именем
Республики Северная Осетия-Алания

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

по делу о проверке конституционности статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» в связи с запросом администрации местного самоуправления г. Владикавказа

г. Владикавказ

5 июля 2016 года

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в составе Председателя А.М. Цалиева, судей Т.В. Батаевой, А.В. Севастьянова,

руководствуясь статьей 101¹ Конституции Республики Северная Осетия-Алания, статьями 3 (часть 1), 21, 56, 68, 69, 70 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос администрации местного самоуправления г. Владикавказа. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно ее статьям 14 (часть 2), 63 (часть 2), 108 (часть 1), 110 (часть 1), 111, оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.В. Батаевой, выступления приглашенных в заседание представителей: Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания – начальника отдела по связям с судебной системой, прокуратурой и органами юстиции Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания А.Д. Галуева, Прокуратуры Республики Северная Осетия-Алания – помощника прокурора республики по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами республики, органами местного самоуправления И.М. Шайдаевой,

исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

у с т а н о в и л :

1. Законом Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы, в качестве социальных гарантий предусмотрены ежемесячная доплата к государственной пенсии (статья 3), медицинское и санаторно-курортное обслуживание (статья 11). При этом статьей 15 указанного Закона его действию придана обратная сила, поскольку официально он вступил в силу с 25 мая 2010 года, а действие его распространено на правоотношения, возникшие с 1 января 2010 года.

По мнению заявителя – администрации местного самоуправления г. Владикавказа, норма о введении в действие оспариваемого Закона однозначно указывает на то, что названные социальные гарантии предоставляются муниципальным служащим, государственная пенсия которым назначена после 1 января 2010 года. Между тем суды общей юрисдикции в своих решениях применяют нормы Закона и к случаям назначения пенсии муниципальным служащим до 1 января 2010 года.

Заявитель полагает, что таким истолкованием нарушаются взаимосвязанные конституционные положения, согласно которым в Республике Северная Осетия-Алания признается и гарантируется местное самоуправление, самостоятельное в пределах своих полномочий; местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, в том числе предусматривающее право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет (статья 8, часть 1 статьи 108, часть 1 статьи 110 Конституции Республики Северная Осетия-Алания).

Принимая во внимание смысл, придаваемый сложившейся судебной практикой статье 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» как допускающей предоставление права на ежемесячную доплату к государственной пенсии лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы и вышедшим на пенсию до 1 января 2010 года, администрация местного самоуправления г. Владикавказа просит проверить положения указанной статьи на соответствие Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно ее статьям 14 (часть 2), 63 (часть 2), 108 (часть 1), 110 (часть 1), 111.

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания решает исключительно вопросы права и принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» в той мере, в какой допускается

применение оспариваемого Закона к лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы, вышедшим на пенсию до 1 января 2010 года.

2. Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 7, часть 1; статья 39, часть 1). При этом определение условий и порядка реализации данного конституционного права, в том числе установление видов пенсий и доплат к ним, оснований приобретения права на них отдельными категориями граждан, отнесено к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

Регулирование права на получение пенсии, реализуемого в рамках социального обеспечения как составной части социальной защиты, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «ж» части 1 Конституции Российской Федерации). Согласно статье 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Пенсионное обеспечение является важнейшим элементом социального обеспечения, которое гарантируется как на федеральном, так и на региональном уровне. При этом правовые основания назначения государственных пенсий, их размеры и порядок исчисления устанавливаются федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий имеет право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 12 части 1 статьи 11);

муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет (пункт 5 части 1 статьи 23); в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 24).

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. С учетом указанных особенностей правовое регулирование пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих основано на единстве публичной природы государственной гражданской службы и муниципальной службы, выраженном в схожести условий и порядка их прохождения, предполагающем и общность основных принципов и условий пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих, в том числе и при введении дополнительных гарантий в сфере пенсионных отношений (пункт 6 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пункт 6 статьи 5 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). При этом необходимо также учитывать, что назначение муниципальным служащим ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет по своей природе является дополнительным пенсионным обеспечением, которое предоставляется из средств субъекта Российской Федерации помимо установленных этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовых пенсий, назначаемых на общих основаниях, и может регулироваться законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также актами органов местного самоуправления. Такое регулирование согласуется с конституционным

разграничением предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также разграничением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 года № 1190-О-О, от 24 января 2013 года № 63-О, от 23 апреля 2013 года № 656-О и др.).

Следовательно, Закон Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания», предусматривающий установление ежемесячной доплаты к пенсии, назначаемой муниципальным служащим, был принят Парламентом Республики Северная Осетия-Алания правомерно, в рамках предоставленных полномочий.

3. Законом Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» установлено, что его действие распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2010 года, в то время как официально он вступил в силу 25 мая 2010 года.

Согласно Конституции Республики Северная Осетия-Алания законы Республики Северная Осетия-Алания подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (статья 14, часть 3).

Во исполнение названных конституционных гарантий Законом Республики Северная Осетия-Алания от 25 апреля 2002 года № 7-РЗ «О порядке опубликования и вступления в силу конституционных законов Республики Северная Осетия-Алания, законов Республики Северная Осетия-Алания, других актов Парламента Республики Северная Осетия-Алания» также закреплено, что на территории Республики Северная Осетия-Алания

применяются только те конституционные законы Республики Северная Осетия-Алания, законы Республики Северная Осетия-Алания и другие акты Парламента Республики Северная Осетия-Алания, которые официально опубликованы (статья 1); законы и иные нормативные правовые акты Республики Северная Осетия-Алания по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования (статья 6, часть 2). Оспариваемый Закон был опубликован в установленном порядке и, следовательно, вступил в силу в полном соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством республики.

В то же время Законом Республики Северная Осетия-Алания от 14 ноября 2014 года № 36-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания» допускается такой порядок введения в действие закона или его отдельных положений, при котором их действию придается обратная сила, за исключением случаев, когда нормативный правовой акт предусматривает установление ответственности граждан и юридических лиц за деяния, которые на момент их совершения не влекли указанную ответственность или влекли более мягкую ответственность, устанавливает какую-либо обязанность либо иным образом ухудшает положение граждан или юридических лиц, а также в случаях, предусмотренных федеральным законодательством (статья 18, часть 2).

Между тем Законом Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» устанавливаются социальные льготы дополнительного характера, направленные на улучшение правового положения муниципальных служащих, которым назначена пенсия. Следовательно, придание обратной силы оспариваемому Закону не только не ухудшает правовое положение лиц, занимавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания, а, наоборот, тем самым расширяет круг субъектов, имеющих право на

ежемесячную доплату к пенсии, выплачиваемую из средств местного бюджета помимо пенсии, назначаемой на основании федерального закона.

Таким образом, положения статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания», придающие ему обратную силу, согласно которым действие данного Закона распространено на правоотношения, возникшие с 1 января 2010 года, не противоречат Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно ее статьям 14 (часть 3), 77 (часть 6).

4. Согласно смыслу, придаваемому сложившейся судебной практикой положениям статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания», действие указанного Закона распространяется и на лиц, пенсия которым была назначена до 1 января 2010 года. Исходя из такого истолкования, восстанавливая право лиц, занимавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания на ранее выплачиваемую ежемесячную доплату, суды обосновывают свои решения тем, что ежемесячная доплата к пенсии указанным лицам была установлена на основании Закона Республики Северная Осетия-Алания от 24 декабря 2001 года № 40-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности Республики Северная Осетия-Алания и должности муниципальной службы Республики Северная Осетия-Алания», и, несмотря на ее дополнительный характер, не может быть произвольно прекращена.

Вопрос о правовой природе и возможности отмены субъектом Российской Федерации ежемесячной доплаты к пенсии уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в отношении государственных служащих. Согласно правовым позициям, изложенным в его решениях, доплаты к пенсии, предоставляемые за счет средств субъекта

Российской Федерации, являются дополнительным к назначаемой на общих основаниях пенсии обеспечением бывших государственных служащих субъекта Российской Федерации. При отсутствии федерального законодательного регулирования законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств доплат к установленным государством пенсиям, как и других видов дополнительного обеспечения лиц, замещавших государственные должности в субъекте Российской Федерации, что само по себе не вступает в противоречие с предписаниями статьи 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Это, однако, не означает, что при изменении правового регулирования законодатель субъекта может произвольно отказаться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств по предоставлению отдельным категориям граждан социальных гарантий, основанных на положениях данной статьи Конституции Российской Федерации (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 года № 189-О, от 11 мая 2006 года №88-О, от 3 апреля 2007 года № 332-О-П и др.).

Принцип единства государственной и муниципальной службы в Российской Федерации позволяет применить данные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и к рассматриваемому в настоящем Постановлении предмету. Из этого вытекает, что законодатель Республики Северная Осетия-Алания не вправе произвольно отказаться от ранее взятых на себя обязательств в социальной сфере. Иное правовое регулирование, в том числе вносящее изменения, оказывающие неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, не обеспечивает соблюдение принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости, – предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям

(постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 15 мая 2006 года № 5-П и др.).

При введении нового правового регулирования необходимо обеспечивать баланс частных и публичных интересов, учитывая не только принцип гарантированности социальной защиты граждан, но и публичные интересы местного самоуправления, могущие быть ущемленными в результате возложения законодателем финансового бремени на местный бюджет. Такое требование согласуется как с положениями статьи 110 (часть 1) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, устанавливающими, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, так и с положениями статей 2, 39 (часть 1), 55 (часть 2) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, в соответствии с которыми человек, его права и свободы являются высшей ценностью; каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; в Республике Северная Осетия-Алания не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Законодатель Республики Северная Осетия-Алания, несмотря на достаточно широкую свободу усмотрения при принятии нормативных правовых актов по вопросам дополнительного пенсионного обеспечения лиц, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания, не может действовать произвольно, поскольку в силу статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. В частности, при осуществлении правового регулирования в сфере дополнительного пенсионного обеспечения лиц, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в

Республике Северная Осетия-Алания, должна соблюдаться вытекающая из конституционных принципов справедливости и равенства разумная соразмерность используемых средств и преследуемой цели.

С указанными принципами не согласуется истолкование положений статьи 15 оспариваемого Закона как допускающее прекращение права на ежемесячную доплату лиц, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания, пенсия которым была назначена до 1 января 2010 года, поскольку является несоразмерным ущемлением прав тех, кто ранее приобрел такое право на основании Закона Республики Северная Осетия-Алания от 24 декабря 2001 года № 40-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности Республики Северная Осетия-Алания и должности муниципальной службы Республики Северная Осетия-Алания». Отмена названной доплаты означала бы произвольный отказ от ранее принятых на себя социальных обязательств, что недопустимо.

Положения статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания», согласно которым действие Закона распространено на правоотношения, возникшие с 1 января 2010 года, означают, что начиная с даты 1 января 2010 года действуют новые требования и порядок установления ежемесячной доплаты к пенсии; ее размер рассчитывается также в соответствии с названным Законом. Однако при этом круг лиц, имеющих право на ежемесячную доплату к пенсии из числа замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания, указанным Законом не ограничен по сравнению с ранее действовавшим правовым регулированием. Такой же вывод следует из толкования статьи 15 во взаимосвязи с положениями статьи 13 оспариваемого Закона, предусматривающей требование перерасчета ранее установленного размера ежемесячной доплаты к пенсии, что подтверждает цель законодателя сохранить тот круг

субъектов - получателей ежемесячной доплаты к пенсии, который уже был определен ранее, до введения в действие нового правового регулирования.

Следовательно, лица, замещавшие муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания и вышедшие на пенсию до 1 января 2010 года, которым была установлена ежемесячная доплата к пенсии в соответствии с Законом Республики Осетия-Алания от 24 декабря 2001 года № 40-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности Республики Северная Осетия-Алания и должности муниципальной службы Республики Северная Осетия-Алания», не утратили это право на ежемесячную доплату с введением в действие Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания».

Таким образом, положения статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания», определяющие порядок введения его в действие, сами по себе не противоречат Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно ее статьям 14 (часть 3), 55 (часть 2), 63 (часть 2), 108 (часть 1), 110 (часть 1), 111.

В то же время, поскольку норма права должна быть определенной, исключаяющей ее двусмысленное, противоречивое толкование, законодателю Республики Северная Осетия-Алания в целях обеспечения гарантий соблюдения конституционных принципов справедливости и равенства, надлежит с учетом настоящего Постановления скорректировать положения статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» таким образом, чтобы исключить их

истолкование как допускающее прекращение права лиц, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания, на ежемесячную доплату к пенсии, если пенсия им установлена до 1 января 2010 года.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 3 (часть 1), 54 (часть 1), 55, 56, 71 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания», Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения статьи 15 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 5 мая 2010 года № 22-РЗ « О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания» соответствующими статьям 14 (часть 3), 55 (часть 2), 63 (часть 2), 108 (часть 1), 110 (часть 1), 111 Конституции Республики Северная Осетия-Алания в той мере, в какой исключается их истолкование как допускающее прекращение права лиц, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы в Республике Северная Осетия-Алания, на ежемесячную доплату к пенсии, если пенсия им установлена до 1 января 2010 года.

2. Согласно частям 1 и 2 статьи 61 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и не требует подтверждения иными органами и должностными лицами.

3. Согласно части 1 статьи 60 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление должно быть незамедлительно опубликовано в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания. Постановление должно быть

опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания».

КОПИЯ

№ 2-П

Конституционный Суд
Республики Северная Осетия-Алания