



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермского края от 9 декабря 2009 года № 545-ПК "О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской и муниципальной службы Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края"

20.11.2017

№ 179-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 01.11.2017 № 2807-17/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Решетниковым М.Г. (письмо от 31.10.2017 № СЭД-01-96-85).

Законопроектом предлагается дополнить Закон Пермского края от 09.12.2009 № 545-ПК «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской и муниципальной службы Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края» (далее – Закон № 545-ПК) положениями, в соответствии с которыми:

1) максимальный размер пенсии за выслугу лет лицу, *замещавшему должность государственной гражданской службы* Пермского края, Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа (далее – должность гражданской службы), *не может превышать* 6-кратный размер минимального должностного оклада, установленного по младшей должности государственной гражданской службы Пермского края в соответствии с указом губернатора Пермского края об установлении размеров должностных окладов государственных гражданских служащих Пермского края в исполнительных органах государственной власти Пермского края, Администрации губернатора Пермского края и Аппарате Правительства Пермского края.

Минимальный должностной оклад по младшей должности государственной гражданской службы Пермского края установлен в размере 5 265 рублей¹. Таким образом, пенсии за выслугу лет

¹ Установлен по младшей должности специалиста 2-го разряда в территориальных органах Министерства социального развития Пермского края указом губернатора Пермского края от 11.01.2012 № 1 «Об установлении размеров должностных окладов государственных гражданских служащих Пермского края в исполнительных органах государственной власти Пермского края, администрации губернатора Пермского края и аппарате Правительства Пермского края» в размере 5 000 рублей, с 01.07.2017 указанный размер проиндексирован на 5,3%
8899-17

предполагается ограничить максимальным размером 31 590 рублей.

Согласно законопроекту перерасчет максимального размера пенсии за выслугу лет будет производиться *в связи с увеличением (индексацией) размеров окладов денежного содержания* по должностям государственной гражданской службы Пермского края, предусмотренным законом Пермского края о бюджете Пермского края на очередной финансовый год;

2) пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим *должности муниципальной службы* в Пермском крае (Пермской области, Коми-Пермяцком автономном округе), законопроектом также предлагается ограничить максимальным размером, который органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают в муниципальных нормативных правовых актах, *но не выше максимального размера, установленного для государственных гражданских служащих Пермского края.*

Согласно представленному обоснованию проект закона разработан в целях ликвидации необоснованного разрыва между пенсионным обеспечением государственных гражданских служащих Пермского края и пенсионным обеспечением иных категорий пенсионеров (в том числе в бюджетной сфере).

Согласно пояснительной записке на 01.10.2017 в Пермском крае получателями пенсии за выслугу лет являются 784 человека. Средний размер пенсии за выслугу лет составляет 8 841,73 рубля. Для сравнения приводится средний размер страховой пенсии по старости в Российской Федерации в 2015 году – 12 830 рублей².

Отметим, что данные сведения приведены только в отношении получателей пенсий за выслугу лет, которые замещали должности гражданской службы (без учета пенсий, назначенных по государственным должностям Пермского края, Пермской области и КПАО). Ограничение максимальным размером пенсий за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности и выборные муниципальные должности, в рамках данного законопроекта не предполагается.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту предлагаемые законопроектом меры направлены на снижение темпов роста объемов бюджетного финансирования на выплату пенсий за выслугу лет, так как отмечается постоянная тенденция роста расходов краевого бюджета на указанные цели и числа получателей пенсий за выслугу лет.

В 2015 г. расходы краевого бюджета на выплаты пенсий бывшим госслужащим составили 68 645,88 тыс.рублей, в 2016 году – 73 520,60 тыс.рублей (темп роста к предшествующему периоду 107%), планируемые расходы в 2017 году – 90 590,84 тыс.рублей (темп роста 123%). Число получателей пенсий за выслугу лет возросло с 737 человек в 2015 году до 784 человек на 01.10.2017.

Оценивая **актуальность** предлагаемых изменений Закона № 545-ПК, необходимо отметить следующее.

² Согласно данным ПФР (размещены на сайте <http://www.pfrf.ru/opendata/>) средний размер страховой пенсии по старости в РФ на 31.12.2016 составил 13 172 рублей

1. Пенсионное обеспечение за выслугу лет государственных гражданских и муниципальных служащих **является государственной гарантией, установленной федеральным законодательством³.**

Федеральным законом от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» определены основания возникновения права на пенсию за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих и порядок ее назначения, а также установлены требования **к минимальной продолжительности стажа** государственной (муниципальной) службы, дающей право на назначение пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим субъектов РФ и муниципальным служащим. Иные условия предоставления права на пенсию за выслугу лет указанным категориям служащих за счет средств бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов **определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.**

2. Из анализа регионального законодательства о пенсиях за выслугу лет отметим, что ограничение размера пенсий величиной, кратной минимальному должностному окладу по младшей должности государственной гражданской службы субъекта РФ, **не практикуется.**

*В качестве примера установления предельного размера пенсии за выслугу лет можно привести норму Закона Чеченской Республики от 16.04.2017 № 18-РЗ «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности и (или) должности государственной гражданской службы Чеченской Республики», согласно которой размер пенсии за выслугу лет, назначенной лицу, замещавшему должность государственной гражданской службы Чеченской Республики, **не может превышать более чем в 2,6 раза размер страховой пенсии по старости (инвалидности).***

Большинство субъектов РФ при определении условий пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъекта РФ и муниципальных служащих использует тот же подход, что и на федеральной государственной гражданской службе. Пенсия за выслугу лет в сумме со страховой пенсией по старости (инвалидности) составляет определенную часть среднемесячного денежного содержания по замещавшейся должности в зависимости от продолжительности стажа службы. При этом **ограничивается размер среднего заработка**, исходя из которого исчисляется пенсия за выслугу лет (для этого используются различные способы).

Так, в ряде субъектов РФ по аналогии с положениями Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» средний заработок для исчисления пенсии за выслугу лет ограничивается 2,8 должностного оклада (*Республика Адыгея, Чувашская Республика, Иркутская, Магаданская, Пензенская, Псковская, Тульская, Ярославская области, Еврейская АО*) либо указанный ограничивающий коэффициент установлен в иных размерах.

В отдельных регионах (*Московская, Ленинградская области и др.*) в

³ Пункт 11 части 1 статьи 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», пункт 5 части 1 статьи 23 и статья 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»

расчетную базу включаются только должностной оклад, оклад за классный чин и надбавки к должностному окладу, которые носят постоянный характер, либо ограничиваются размеры премий.

3. В **Пермском крае** условия назначения пенсии за выслугу лет гражданским служащим, порядок исчисления ее размера, установленные Законом № 545-ПК, в основном **аналогичны положениям федерального законодательства** о государственном пенсионном обеспечении федеральных государственных гражданских служащих. В частности, при исчислении размера пенсии за выслугу лет применяется **ограничивающий коэффициент**, согласно которому месячное денежное содержание, исходя из которого исчисляется пенсия за выслугу лет, не может превышать 2,8 месячного оклада в соответствии с замещавшейся должностью гражданской службы (с увеличением на районный коэффициент). Пенсия за выслугу лет рассчитывается в зависимости от имеющегося стажа службы в размере от 45% до 75% полученной суммы денежного содержания **за вычетом** страховой пенсии по старости (инвалидности)⁴.

*Примерный расчет размеров пенсий за выслугу лет в порядке, установленном Законом № 545-ПК, по должностям государственной гражданской службы Пермского края различного уровня показывает, что могут превысить определенный законопроектom максимальный размер (31 590 рублей) пенсии за выслугу лет, исчисленные по **высшим должностям и отдельным главным должностям** государственной гражданской службы (к ним, в частности, относятся должности заместителей председателя Правительства и министра, первого заместителя министра; руководителей органов исполнительной власти края, не входящих в состав Правительства; заместителя руководителя Администрации губернатора и директора департамента в составе Администрации губернатора). Например, размер пенсии за выслугу лет краевого министра может составить от 22 до 46 тысяч рублей (в зависимости от стажа госслужбы). При этом превышает установленный законопроектom предел лишь размер пенсии за выслугу лет, исчисленный исходя из наличия у лица **продолжительного стажа службы (свыше 20 лет)**.*

4. Полагаем, что в большей степени предлагаемое законопроектom ограничение коснется тех служащих, которые при выходе на пенсию по старости (инвалидности), **вправе выбрать** условия и порядок назначения пенсии за выслугу лет в соответствии с Законом № 545-ПК **или** Законом Пермской области от 15.01.2001 № 1297-198 «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности государственной гражданской службы Пермской области», Законом Коми-Пермяцкого автономного округа от 11 декабря 2001 г. № 79 «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности государственной службы Коми-Пермяцкого автономного округа».

В соответствии со статьей 16 Закона № 545-ПК такое право выбора распространяется на лиц, которые на день вступления в силу Закона

⁴ Условия предоставления права на пенсию за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы, за счет средств местных бюджетов при наличии необходимого стажа муниципальной службы, продолжительность которого установлена Законом № 545-ПК, устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с Законом № 545-ПК. При этом органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают минимальный гарантированный размер пенсии за выслугу лет (статья 15 Закона № 545-ПК)

№ 545-ПК, то есть на 1 января 2010 г., и (или) ранее замещали должности гражданской службы и имели при этом стаж гражданской службы, дающий право на установление пенсии за выслугу лет: мужчины не менее 12,5 лет, женщины не менее 10 лет⁵. Аналогичное право выбора установлено для лиц, замещавших должности муниципальной службы.

Следует отметить, что указанными законами Пермской области и КПАО предусмотрен несколько иной порядок исчисления пенсий за выслугу лет по сравнению с Законом № 545-ПК. В частности, размер месячного денежного содержания для исчисления пенсии за выслугу лет **ограничивается 0,8 среднемесячного заработка** с учетом премий по результатам работы, которые не ограничены максимальным размером. Размеры пенсий за выслугу лет, исчисленные от такой базы, в значительной степени зависимы от объема премиальных выплат и могут сильно варьироваться.

В обосновании законопроекта анализ размеров пенсий за выслугу лет, количества их получателей и соответствующих расходов бюджета *с учетом указанных различий в условиях пенсионного обеспечения гражданских служащих* не приводится.

Согласно пояснительной записке к законопроекту число получателей пенсий за выслугу лет в зависимости от их размера распределяется следующим образом. Минимальную пенсию в размере от 2 762,94 до 2 883,07 рублей получают 424 гражданских служащих (54% от общего числа получателей пенсий за выслугу лет); 44 человека (5,6%) получают пенсию за выслугу лет в размере от 20 000 до 34 000 рублей; 8 человек (1%) – от 34 000 до 40 000 рублей; 23 человека (3%) - свыше 40 000 рублей. Следовательно, 285 получателей пенсий (36,4%) получают пенсии за выслугу лет в размере от минимального до 20 000 рублей.

Таким образом, 709 человек (90%) получают пенсию за выслугу лет в размере, не превышающем 20 тысяч рублей, при этом число получателей пенсий за выслугу лет, размер которых выше предложенного законопроектом максимума, **не превышает 10%** от общего числа получателей пенсий. Следует отметить, что предлагаемое ограничение будет распространяться на пенсии за выслугу лет, назначаемые после вступления Закона в силу, **размеры ранее назначенных пенсий за выслугу лет перерасчету не подлежат**.

Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта число потенциальных получателей пенсий за выслугу лет свыше максимального размера в 2018 году составит 9 человек. Недополученный размер пенсии за выслугу лет в 2018 году может составить **1 283 428,8 руб.** Отметим, что указанная сумма составляет 1,21% от общего объема расходов, запланированного в бюджете на выплаты пенсий за выслугу лет в следующем году; снижение темпа роста расходов в 2018 году к предыдущему году за вычетом данной суммы (по сравнению с плановыми показателями в бюджете на соответствующие годы) – 1,4 процентных пункта. При этом авторами законопроекта прогнозируется ежегодное увеличение

⁵ Право выбора сохраняется за указанными лицами с учетом переходных положений в статье 2 Закона Пермского края от 10.11.2016 № 3-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности государственной гражданской и муниципальной службы Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермского края»

числа таких пенсионеров.

На наш взгляд, определить эффективность предлагаемых мер в долгосрочной перспективе затруднительно, поскольку потенциальное число получателей пенсий за выслугу лет и размеры пенсий зависят от многих факторов. Как дополнительные обстоятельства, призванные в будущем сдерживать темпы роста пенсионных расходов, отметим, что число лиц, имеющих право на назначение пенсии за выслугу лет на более льготных условиях (в соответствии с законодательством Пермской области и КПАО) *ограничено*, а действующие условия пенсионного обеспечения предусматривают *постепенное ужесточение в соответствии с федеральным законодательством требований к продолжительности стажа* государственной и муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет (с 15,5 лет до 20 лет за период 2017-2026 годов) и *повышение пенсионного возраста служащих* до 63 лет для женщин и 65 лет у мужчин⁶.

Актуальность и благоприятные экономические последствия принятия законопроекта связаны с некоторым снижением темпов роста расходов краевого и местных бюджетов на выплату пенсий за выслугу лет за счет ограничения их размера максимальным.

Вместе с тем предлагаемое изменение регионального законодательства о пенсиях за выслугу лет **снижает уровень гарантий** по государственному пенсионному обеспечению определенной категории гражданских и муниципальных служащих в Пермском крае, ранее установленный краевым законодателем.

В связи с этим отметим следующие **проблемные моменты** законопроекта.

1. В сопроводительных материалах авторами законопроекта не приводится какого-либо обоснования предлагаемого максимального размера пенсии за выслугу лет (не выше 6-кратного размера минимального должностного оклада по младшей должности государственной гражданской службы Пермского края). Полагаем, что *требуется обоснование данной величины*, тем более учитывая то обстоятельство, что на федеральном уровне и в региональном законодательстве отсутствует ограничение размеров пенсий за выслугу лет таким размером.

Также отметим, что в Законе № 545-ПК месячное денежное содержание для исчисления размера пенсии за выслугу лет, а также гарантированный минимальный размер пенсии за выслугу лет определяются с увеличением на районный коэффициент. Считаем, что при исчислении максимального размера пенсии за выслугу лет также *целесообразно применение районного коэффициента*.

2. Законопроектом предполагается вступление Закона в силу *с 1 января 2018 года*, но не ранее чем через десять дней после дня его официального опубликования. Следует иметь в виду, что Закон коснется определенной части работающих служащих, получающих страховую пенсию по старости, которые в случае увольнения со службы имеют право на установление пенсии за выслугу лет

⁶ Данные ужесточения введены с 1 января 2017 года Федеральным законом от 23.05.2016 № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан»

в размере, превышающем установленный максимум. В связи с этим существует риск **одномоментного (до 1 января 2018 г.)** выхода на пенсию ряда высококвалифицированных служащих, занимающих должности руководителей различного уровня, и, как следствие, возникновение проблемы подбора кандидатов на соответствующие вакантные должности в государственных органах Пермского края и органах местного самоуправления.

Кроме того, определенный переходный период необходим для приведения органами местного самоуправления муниципальных правовых актов о пенсиях за выслугу лет в соответствие изменениям Закона № 545-ПК.

На основании вышеизложенного считаем, что **целесообразно установить более поздний срок вступления Закона в силу.**

В качестве предложений по совершенствованию отдельных норм законопроекта отметим следующее.

Из порядка исчисления максимального размера пенсии за выслугу лет (абзац второй части 1 и абзац второй части 3 статьи 1 законопроекта) предлагаем исключить минимальный должностной оклад по младшей должности государственной гражданской службы Пермского края в *территориальных органах* исполнительных органов государственной власти Пермского края. Аналогичное исключение установлено в краевых законах, определяющих размер денежного вознаграждения отдельных должностных лиц в кратном соотношении к размеру минимального должностного оклада гражданского служащего края, установленного по младшей должности государственной гражданской службы (часть 1 статьи 2 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 16-ПК, часть 1 статьи 4 Закона края от 24.12.2007 № 166-ПК, часть 2 статьи 13 Закона края от 11.11.2013 № 250-ПК).

В части 2 статьи 2 следует предусмотреть лиц, замещавших должности государственной гражданской службы Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, должности муниципальной службы в Пермской области, Коми-Пермяцком автономном округе, которым пенсии за выслугу лет назначены до вступления в силу настоящего Закона и, следовательно, не подлежат перерасчету.

Предлагаем дополнить законопроект положениями, корректирующими форму решения об определении размера пенсии за выслугу лет лицу, замещавшему должность государственной гражданской службы, в приложении 5 к Закону № 545-ПК, с учетом возможности установления пенсии за выслугу лет в максимальном (либо гарантированном минимальном) размере.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная