

По жалобам граждан Мартенса Владимира Яковлевича и Столпнер Ларисы Степановны на нарушение их конституционных прав положениями статей 4 и 117 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации"

Определение · № 49-О · от 01.03.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобам граждан Мартенса Владимира Яковлевича и Столпнер

Ларисы Степановны на нарушение их конституционных прав

положениями статей 4 и 117 Закона Российской Федерации

"О государственных пенсиях в Российской Федерации"

город Москва 1 марта 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя Т.Г.Морщаковой,

судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина,

А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой,

Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании

статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение жалоб граждан В.Я.Мартенса и Л.С.Столпнер,

у с т а н о в и л:

1. Граждане В.Я.Мартенс и Л.С.Столпнер оспаривают конституционность статьи 4 Закона Российской Федерации от 20 ноября 1990 года "О государственных пенсиях в Российской Федерации", предусматривающей, что право на получение пенсии на общих основаниях с гражданами Российской Федерации имеют проживающие в Российской Федерации граждане других союзных республик, иностранные граждане и лица без гражданства.

Как следует из представленных материалов, гражданин Российской Федерации В.Я.Мартенс - ветеран труда, имеющий более 40 лет общего трудового стажа, в марте 1994 года в возрасте 58 лет выехал из Российской Федерации на постоянное жительство в Германию. По достижении пенсионного возраста В.Я.Мартенс в мае 1996 года обратился в Министерство социальной защиты населения Российской Федерации с заявлением о назначении пенсии по старости, в чем ему, как проживающему за пределами Российской Федерации, было отказано со ссылкой на статью 4 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации". В Комитете социальной защиты населения города Москвы В.Я.Мартенсу было разъяснено, что для реализации права на пенсионное обеспечение гражданин Российской Федерации должен предъявить в органы социальной защиты паспорт с отметкой о регистрации на территории Российской Федерации либо иной документ, удостоверяющий личность, со свидетельством о регистрации по месту жительства. Таганский межмуниципальный суд города Москвы, куда В.Я.Мартенс обжаловал действия Министерства социальной защиты населения Российской Федерации, своим решением от 14 октября 1996 года признал отказ в назначении пенсии незаконным, но требование обязать указанное Министерство назначить пенсию не удовлетворил, сославшись на то, что назначение пенсий относится к полномочиям органов местного самоуправления.

В январе 1997 года В.Я.Мартенс вновь обратился за назначением пенсии по старости, однако Управление социальной защиты населения "Басманное" города Москвы в назначении пенсии отказало, поскольку заявителем был представлен документ о регистрации по месту пребывания в городе Москве (с 7 июня 1996 года по 7 июня 1997 года), а не документ, подтверждающий

регистрацию по месту жительства (паспорт с соответствующей отметкой или свидетельство). И только после того, как В.Я.Мартенс 19 мая 1997 года представил соответствующий документ, ему была назначена пенсия по старости с этой даты.

Полагая, что пенсия должна быть назначена с даты первоначального обращения, В.Я.Мартенс направил в Басманный межмуниципальный суд города Москвы исковое заявление о назначении и выплате ему пенсии по старости с 8 мая 1996 года, но суд признал действия органов социальной защиты правомерными и соответствующими требованиям Конституции Российской Федерации и Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации". Отказ в удовлетворении исковых требований заявителя суд мотивировал тем, что на момент первоначального обращения с заявлением о назначении пенсии В.Я.Мартенс не имел регистрации по месту жительства, а согласно названному Закону и сложившейся практике орган социального обеспечения мог назначить ему пенсию, если вместе с заявлением им были бы представлены все необходимые документы, в том числе подтверждающие регистрацию по месту жительства. По тем же основаниям органы социальной защиты населения города Санкт-Петербурга отказали в назначении пенсии по старости гражданке Российской Федерации Л.С.Стоппнер, имеющей общий трудовой стаж 35 лет и выехавшей из Российской Федерации в июле 1993 года в возрасте 50 лет на постоянное жительство в Германию.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане В.Я.Мартенс и Л.С.Стоппнер утверждают, что статья 4 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" с учетом смысла, придаваемого ей правоприменительной практикой, нарушает их конституционные права и не соответствует статьям 2, 6 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 27 (части 1 и 2), 39 (части 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1). Конституционное право на социальное обеспечение включает и право на получение пенсии в определенных законом случаях и размерах.

Закон Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации", устанавливая виды пенсий, назначаемых в связи с трудовой и иной общественно полезной деятельностью, засчитываемой в общий трудовой стаж, предусматривает, что общими основаниями, определяющими право на пенсию по старости, являются достижение пенсионного возраста - 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, а также наличие общего трудового стажа - не менее 25 лет для мужчин и не менее 20 лет для женщин (статья 10). Что касается проживания на территории Российской Федерации как условия назначения пенсии гражданам Российской Федерации, то ни статья 10, ни иные статьи названного Закона, регламентирующие назначение пенсий, не содержат такого требования.

Вместе с тем, как свидетельствуют представленные документы, правоприменительные органы, отказывая заявителям в назначении пенсии, исходили из того, что данное условие вытекает из содержания статьи 4 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации". Так, в ответе Министерства труда и социального развития Российской Федерации на запрос Конституционного Суда Российской Федерации указано, что статья 4, закрепляя принцип полного равенства прав на получение пенсии по названному Закону для граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства и предусматривая проживание в Российской Федерации в качестве одного из оснований приобретения права на пенсию для иностранных граждан и лиц без гражданства, тем самым предполагает, что такое условие - исходя из принципа равенства - должно действовать и в отношении граждан Российской Федерации. Кроме того, ранее действовавшее пенсионное законодательство устанавливало, что гражданам, выехавшим на постоянное жительство за границу, пенсии не назначаются (статья 117 Закона СССР "О пенсионном обеспечении граждан в СССР"), и если бы законодатель исходил из необходимости

изменения данной нормы, то такое изменение было бы прямо оговорено в Законе Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации".

Между тем подобное истолкование статьи 4 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" не имеет под собой достаточных правовых оснований; некорректно оно и с точки зрения юридической логики, поскольку основано на том, что права граждан Российской Федерации в сфере пенсионного обеспечения производны от прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Реализуя правовой принцип всеобщности социального обеспечения, данная статья закрепляет право иностранных граждан и лиц без гражданства на получение пенсии на общих основаниях с гражданами Российской Федерации и определяет круг лиц, на которых оно распространяется: к ним относятся только те иностранные граждане и лица без гражданства, которые проживают в Российской Федерации. Таким образом, она адресована исключительно иностранным гражданам и лицам без гражданства, регламентирует их права в сфере пенсионного обеспечения, не содержит никаких правоустанавливающих норм в отношении граждан Российской Федерации и, следовательно, не может истолковываться как связывающая назначение пенсии гражданам Российской Федерации с условием проживания их на территории Российской Федерации.

Не могут быть приняты во внимание и доводы о том, что отсутствие в Законе Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" положения, которым предусматривалось бы назначение пенсии гражданам Российской Федерации, проживающим за границей, означает, что такого права они не имеют. Ограничение прав и свобод человека и гражданина, как следует из предписаний статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может осуществляться только федеральным законом и допустимо лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В силу этого требование о проживании на территории Российской Федерации, если с ним связывается назначение пенсии и, соответственно, ограничение права на пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, выехавших на постоянное жительство за границу, должно прямо и недвусмысленно формулироваться законодателем непосредственно в законе. Предписания же ранее действовавшего законодательства Союза ССР в данном случае применяться не могут.

3. При выявлении конституционно-правового смысла статьи 4 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" следует учитывать и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в частности выраженные в постановлении от 15 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации".

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, права гражданина в области пенсионного обеспечения производны от его трудовой или иной общественно полезной деятельности. Пенсии по старости, за выслугу лет и другие пенсии, назначаемые в связи с трудовой или иной деятельностью, которую законодатель признает общественно полезной, заработаны, заслужены предшествующим трудом, военной службой, выполнением других значимых для общества обязанностей. Этим предопределяются содержание и характер обязанностей государства по отношению к тем гражданам, которые приобрели право на получение таких пенсий.

В силу правовой природы пенсий, имеющих характер трудовых, право на их получение не может связываться с таким условием, как постоянное проживание в Российской Федерации: государство обязано гарантировать это право независимо от того, где проживает гражданин, которому назначена пенсия, - в России или за ее пределами. Иное означало бы отказ Российского государства от выполнения вытекающей из статьи 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации обязанности обеспечивать предоставление трудовых пенсий, установленных законом, гражданам,

имеющим право на их получение. Лишение гражданина Российской Федерации в период его постоянного проживания за пределами Российской Федерации полагающейся ему трудовой пенсии является таким ограничением конституционного права на социальное обеспечение, которое не может быть оправдано ни одной из указанных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целей, допускающих ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина, и несовместимо с ними.

Установление различий в праве граждан Российской Федерации на получение трудовых пенсий, обусловленных исключительно таким обстоятельством, как место постоянного жительства - на территории Российской Федерации или за ее пределами, не может быть признано оправданным и обоснованным и с точки зрения требований статьи 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Обязанностью государства, как это следует из статьи 2 Конституции Российской Федерации, является соблюдение и защита в равной мере всех прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим устанавливаемый законодательством порядок реализации гражданами права на получение трудовых пенсий не должен препятствовать им в осуществлении иных гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод, в частности права каждого на выбор места пребывания и жительства, права свободно выезжать за пределы Российской Федерации (статья 27, части 1 и 2). Реализация гражданином этих конституционных прав, относящихся к общепризнанным, не может служить основанием для ограничения его конституционного права на пенсионное обеспечение.

Данная правовая позиция сохраняет свою силу и применима при решении вопроса о праве граждан Российской Федерации, проживающих за границей, на назначение им пенсии по нормам Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации".

4. В обоснование правомерности предъявления требования о проживании в Российской Федерации как условия назначения пенсии по нормам Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" Министерство труда и социального развития Российской Федерации ссылается также на то, что при выезде гражданина Российской Федерации на постоянное жительство за границу снятие с регистрационного учета по месту жительства в Российской Федерации не является обязательным. Такой вывод, по мнению Министерства, следует из решения Верховного Суда Российской Федерации от 16 июля 1998 года, признавшего незаконным требование о необходимости снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства при получении заграничного паспорта, содержащееся в пункте 4.4 Инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию. Следовательно, гражданам, у которых при выезде на постоянное жительство в другое государство регистрация по месту жительства в Российской Федерации сохранилась, при обращении в органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, пенсия назначается.

Такая правоприменительная практика свидетельствует о том, что назначение пенсии связывается уже не с фактическим проживанием гражданина в Российской Федерации, а лишь с регистрацией по месту жительства в Российской Федерации, которая, таким образом, и предопределяет возможность реализации гражданином права на пенсионное обеспечение. Именно в связи с отсутствием документа, подтверждающего регистрацию по месту жительства в Российской Федерации, правоприменительные органы, включая суды, отказывали заявителям в назначении им пенсии по старости.

Между тем, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации,

неоднократно выраженной в его решениях и сохраняющей свою силу, конституционные права и свободы гарантируются гражданам независимо от места жительства, включая наличие или отсутствие у них жилого помещения для постоянного или временного проживания; регистрация по месту жительства или отсутствие таковой не могут служить основанием или условием реализации прав и свобод граждан (постановления от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", от 4 апреля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, определение от 5 октября 2000 года по жалобе гражданина А.М.Кушнарева на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40-1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" и др.).

5. В жалобе гражданина В.Я.Мартенса оспаривается также конституционность положения части второй статьи 117 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации", в соответствии с которым правила обращения за пенсией, ее назначения и организации выплаты устанавливаются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Наделение Правительства Российской Федерации правом определять порядок установления правил обращения за пенсией и ее назначения само по себе не может рассматриваться как нарушение предписаний статьи 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Из содержания оспариваемой нормы не следует, что установление таких правил может осуществляться произвольно, в противоречие с нормами Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации", в том числе определяющими основания пенсионного обеспечения. Что же касается ссылок заявителя на утвержденный Минтрудом России и Минсоцзащиты России 13-14 августа 1992 года Порядок представления и оформления документов для назначения пенсии, который применялся органами социальной защиты населения при принятии решения об отказе ему в назначении пенсии по старости, то данный нормативный акт решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 марта 1998 года признан недействующим и постановлением Минтруда России от 2 июля 1998 года N 27 отменен со дня издания. Новые же Правила назначения пенсий до настоящего времени не приняты.

Проверка законности и обоснованности правоприменительных решений, основанных, как утверждает заявитель, на положениях данного нормативного акта, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, установленную статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а относится к полномочиям судов общей юрисдикции.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" статья 4 Закона Российской Федерации от 20 ноября 1990 года "О государственных пенсиях в Российской Федерации" должна применяться всеми правоприменителями в соответствии с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении. Данная статья не может служить основанием для отказа в назначении пенсии гражданам Российской Федерации, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации; иное истолкование противоречило бы ее конституционно-правовому смыслу и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.
2. Признать жалобы граждан Мартенса Владимира Яковлевича и Столпнер Ларисы Степановны не

подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в них вопроса в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" не требуется вынесения предусмотренного его статьей 71 итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делам граждан Мартенса Владимира Яковлевича и Столпнер Ларисы Степановны, основанные на статье 4 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, должны быть пересмотрены в установленном порядке.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным жалобам окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Заместитель Председателя

Конституционного Суда

Российской Федерации Т.Г.Морщакова

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 49-О