

По делу о проверке конституционности части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей" в связи с жалобой гражданина С.В.Иванова

Постановление · № 1-П · от 14.01.2016 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части первой статьи 13

Закона Российской Федерации "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, и их семей" в связи с жалобой гражданина С.В.Иванова

город Санкт-Петербург 14 января 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина С.В.Иванова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно части первой статьи 13 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года N 4468-I "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, и их семей" право на пенсию за выслугу лет имеют: лица, указанные в статье 1 данного Закона, имеющие на день увольнения со службы выслугу на военной службе, и (или) на службе в органах внутренних дел, и (или) на службе в Государственной противопожарной службе, и (или) на службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и (или) на службе в

учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы 20 лет и более; лица, указанные в статье 1 данного Закона, уволенные со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и достигшие на день увольнения 45-летнего возраста, имеющие общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет шести месяцев составляет военная служба, и (или) служба в органах внутренних дел, и (или) служба в Государственной противопожарной службе, и (или) служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и (или) служба в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

1.1. Заявитель по настоящему делу гражданин С.В.Иванов с 20 июля 1978 года по 5 июля 1994 года проходил военную службу, а с 10 августа 1994 года по 20 декабря 1996 года - службу в органах внутренних дел, с которой был уволен приказом от 23 декабря 1996 года по основанию, предусмотренному пунктом "в" статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года N 4202-1), - выслуге срока службы, дающего право на пенсию. Согласно материалам о назначении С.В.Иванову с 24 декабря 1996 года пенсии за выслугу лет бессрочно, а также расчету, произведенному кадровым подразделением по последнему месту его службы и объявленному ему при оформлении увольнения, выслуга с учетом периода военной службы составила в льготном исчислении 20 лет 7 месяцев и 29 дней (в календарном - 19 лет 3 месяца и 27 дней).

В 2012 году в ходе проверки, проведенной пенсионным органом по заявлению С.В.Иванова, полагавшего, что размер выплачиваемой ему пенсии определен неправильно и подлежит увеличению, была выявлена ошибка, допущенная сотрудником кадрового подразделения при составлении расчета выслуги лет для назначения пенсии (время пребывания заявителя в распоряжении командования для последующего убытия в Республику Афганистан было учтено как составлявшее вместо 24 дней 1 год и 24 дня). В результате ее исправления выслуга на дату увольнения С.В.Иванова со службы в органах внутренних дел составила в льготном исчислении 19 лет 8 месяцев (в календарном - 18 лет 3 месяца 28 дней), т.е. на 4 месяца меньше 20 лет, необходимых для возникновения права на пенсию, в связи с чем с 1 октября 2012 года выплата ему пенсии за выслугу лет, размер которой на указанную дату составлял 11 690 рублей 50 копеек, была прекращена.

Центральный районный суд города Красноярска, куда С.В.Иванов обратился с иском о признании незаконным решения пенсионного органа о прекращении выплаты ему пенсии за выслугу лет и о ее возобновлении, решением от 31 января 2013 года в удовлетворении заявленных требований отказал, сославшись на статью 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей" и позицию Верховного Суда Российской Федерации, приведенную в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года, в соответствии с которой данная статья связывает право на пенсию за выслугу лет лиц, проходивших военную службу и (или) службу в органах внутренних дел, в других органах, указанных в данном Законе, с рядом условий, в частности со службой определенной продолжительности; если же условия, определяющие право на пенсию за выслугу лет, отсутствуют, то она назначена быть не может, а выплата назначенной пенсии подлежит прекращению.

Решение суда первой инстанции оставлено без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций (апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 22 мая 2013 года, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2014 года). Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2014 года С.В.Иванову отказано в передаче надзорной

жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

В настоящее время С.В.Иванов получает страховую пенсию по инвалидности в размере 5 329 рублей 27 копеек, назначенную ему на период с 23 апреля 2015 года по 30 апреля 2016 года на основании части 1 статьи 9 Федерального закона от 28 декабря 2013 года N 400-ФЗ "О страховых пенсиях" как инвалиду III группы на основании справки МСЭ-2014 от 21 мая 2015 года (инвалидность впервые была установлена в 2010 году). Размер данной пенсии исчислен в том числе с учетом трудового стажа, имевшегося у С.В.Иванова на 1 января 2002 года, в который были включены периоды прохождения им военной службы и службы в органах внутренних дел.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Нарушение своих прав, гарантированных статьями 7, 19 (часть 1), 35 (часть 3) и 39 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, примененным судами в его деле законоположением граждан С.В.Иванов усматривает в том, что оно допускает возможность прекращения выплаты лицу, уволенному со службы в органах внутренних дел, пенсии за выслугу лет непосредственно органом, ранее назначившим данную пенсию, но впоследствии выявившим отсутствие оснований для ее назначения, вне зависимости от каких-либо виновных действий пенсионера и времени, прошедшего с момента начала выплаты пенсии.

Соответственно, часть первая статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании решается вопрос о прекращении выплаты пенсии за выслугу лет лицу, уволенному со службы в органах внутренних дел по выслуге лет, дающей право на получение пенсии, в случае, если после устранения пенсионным органом допущенной при ее назначении ошибки в подсчете стажа службы (выслуги лет) данного лица будет установлено, что его продолжительность не достигает необходимой для возникновения указанного права.

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

Важнейшим элементом социального обеспечения является пенсионное обеспечение, основное содержание которого заключается в предоставлении человеку средств к существованию, удовлетворении его основных жизненных потребностей. Соответственно, поскольку пенсия имеет особое значение для поддержания материальной обеспеченности пенсионеров, стабильность их правового положения, сохранение за ними признанных государством в установленной законом процедуре пенсионных прав должны гарантироваться на законодательном уровне в рамках реализации предписаний Конституции Российской Федерации о целях политики российского государства, направленной в том числе на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и

свободное развитие человека, заботу о социальной защищенности своих граждан (статья 7), охрану достоинства личности (статья 21, часть 1).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации обязывает государство охранять достоинство личности как необходимую предпосылку и основу всех других неотчуждаемых прав и свобод человека, условие их признания и соблюдения; ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности (постановления от 3 мая 1995 года N 4-П, от 15 января 1999 года N 1-П, от 25 апреля 2001 года N 6-П, от 20 апреля 2006 года N 4-П и от 23 сентября 2014 года N 24-П; определения от 15 февраля 2005 года N 17-О, от 1 марта 2010 года N 323-О-О и др.). Тем самым предполагается установление такого правового регулирования в сфере пенсионного обеспечения, которое в соответствии в том числе с вытекающими из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации принципами правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства гарантировало бы гражданам, что решения о назначении пенсии принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательного и ответственного подхода к оценке фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение права на пенсию, тщательности при оформлении соответствующих документов, подтверждающих наличие условий, необходимых для назначения пенсии и определения ее размера, с тем чтобы гражданин как участник соответствующих правоотношений мог быть уверен в стабильности своего официально признанного статуса и в том, что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы.

3. Обладая достаточно широкой свободой усмотрения при осуществлении полномочий по определению в законе видов и правовых оснований назначения пенсий, их размеров, порядка установления, исчисления и выплаты, федеральный законодатель вправе вводить как общие правила пенсионного обеспечения, так и его особенности применительно к отдельным категориям граждан, имея при этом в виду, что Конституция Российской Федерации обязывает государство гарантировать каждому право на социальное, в том числе пенсионное, обеспечение при наступлении не только случаев (социальных рисков), названных в ее статье 39, но и других социальных рисков, признанных самим законодателем в качестве основания для его предоставления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2007 года N 9-П).

3.1. Исходя из социальной ценности в правовом государстве трудовой и иной общественно полезной деятельности, осуществляемой в различных организационных формах, федеральный законодатель отнес к основаниям пенсионного обеспечения прохождение военной и (или) приравненной к ней службы установленной законом продолжительности и, учитывая особую значимость военной службы и службы в органах внутренних дел, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, общественного порядка, законности, прав и свобод граждан и осуществляемой в публичных интересах, предусмотрел специальные правила пенсионного обеспечения соответствующих категорий государственных служащих, включая виды пенсий, их размеры, условия назначения и выплаты.

Эти правила определяются Федеральным законом от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и Законом Российской Федерации "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, и их семей", которыми закреплено право сотрудников органов внутренних дел на два вида пенсии - пенсию по инвалидности, если они стали инвалидами вследствие военной травмы либо заболевания, полученного в период службы, а также пенсию за выслугу лет, назначаемую, по общему правилу, независимо от возраста при наличии установленного законом стажа службы

(выслуги лет).

В системе действующего правового регулирования пенсионного обеспечения пенсия за выслугу лет для указанной категории граждан представляет собой, как следует из статьи 2 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", ежемесячную государственную денежную выплату, предоставляемую в целях компенсации гражданам заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением ими службы, при наличии установленной законом выслуги. Посредством установления и выплаты пенсии за выслугу лет реализуется государственная гарантия материального обеспечения граждан, проходивших службу в органах внутренних дел, направленная на поддержание как их особого социального статуса, так и соответствующего уровня материального достатка при оставлении службы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 года N 6-П).

3.2. В соответствии с частью первой статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей" основным условием приобретения сотрудником органов внутренних дел права на пенсию за выслугу лет является наличие у него на день увольнения выслуги 20 лет и более (пункт "а"), а при определенных обстоятельствах (особые основания увольнения, продолжительный общий стаж) - и меньшей продолжительности, но не менее 12 лет шести месяцев (пункт "б").

По своему характеру стаж службы (выслуга лет) в органах внутренних дел - это специальный стаж, приобретаемый именно в процессе службы. В качестве особого юридически значимого обстоятельства он подлежит учету в правоотношениях различной отраслевой принадлежности - как в отношениях по прохождению службы, так и в отношениях по социальному обеспечению уволенных со службы сотрудников. В частности, стаж службы продолжительностью 20 лет и более не только выступает условием, определяющим право на пенсию за выслугу лет лица, проходившего службу в органах внутренних дел, но и признается в качестве самостоятельного основания расторжения контракта и увольнения этого лица со службы (пункт 4 части 2 статьи 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 года N 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", пункт "в" статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации). Соответственно, наличие стажа службы, дающего право на получение пенсии за выслугу лет, освобождает сотрудника от необходимости продолжения службы.

Избрание в качестве основного (а в ряде случаев - единственного) требования для приобретения сотрудником органов внутренних дел права на пенсию за выслугу лет такого критерия, как служба определенной продолжительности, обусловлено как характером государственной службы, так и финансированием пенсий за выслугу лет за счет средств федерального бюджета. Такой подход является традиционным для государственного пенсионного обеспечения государственных служащих, а установленная законом продолжительность службы, необходимая для назначения сотруднику органов внутренних дел пенсии за выслугу лет, остается неизменной на протяжении длительного времени. При этом для тех сотрудников органов внутренних дел, чей стаж службы на день увольнения не достиг требуемой продолжительности (т.е. в случае оставления службы до приобретения права на пенсию по государственному пенсионному обеспечению), предусмотрен особый порядок сохранения пенсионных прав: пенсии им назначаются на условиях и по нормам, установленным Федеральным законом от 28 декабря 2013 года N 400-ФЗ "О страховых пенсиях" (до 1 января 2015 года - Федеральным законом от 17 декабря 2001 года N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"), периоды же прохождения военной службы, службы в органах внутренних дел и иной правоохранительной службы подлежат включению в страховой стаж, дающий право на страховую пенсию, при условии что им предшествовали или за ними следовали периоды работы.

Таким образом, часть первая статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей", закрепляющая в качестве условия назначения сотрудникам органов внутренних дел пенсии за выслугу лет наличие установленного законом стажа службы (выслуги лет), является необходимым элементом правового механизма реализации их права на пенсионное обеспечение с учетом характера и продолжительности осуществления профессиональной деятельности и сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан.

4. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, гражданин не может реализовать свое субъективное право на пенсионное обеспечение без принятия уполномоченным органом решения о предоставлении ему пенсии определенного вида и размера, и в силу такого решения у органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, непосредственно перед этим гражданином, как участником (субъектом) данного вида правоотношений, возникает обязанность по своевременной и в полном объеме выплате ему пенсии; получение пенсионером причитающихся ему сумм пенсии является результатом совершения ряда последовательных действий, в том числе связанных с установлением его права на получение пенсии конкретного вида и в определенном размере, что и определяет содержание обязанностей органа, осуществляющего пенсионное обеспечение; выплате денежных средств, предоставляемых гражданину в рамках правоотношений по пенсионному обеспечению, предшествует принятие органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, соответствующих решений (актов) о назначении и выплате ему пенсии конкретного вида, исчисленной в порядке и размерах, установленных законодательством (Определение от 19 мая 2009 года N 541-О-О и др.).

4.1. Пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел осуществляется пенсионными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые в силу статей 22 и 24 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" на основании представленных им документов, необходимых для назначения пенсии, в том числе пенсии за выслугу лет, оценивают фактические обстоятельства, обуславливающие возникновение у гражданина права на пенсионное обеспечение, соответствие представленных документов установленным законом требованиям, а также вправе проверить обоснованность их выдачи и достоверность содержащихся в них сведений.

В целях назначения сотруднику органов внутренних дел пенсии за выслугу лет стаж его службы (выслуга лет) исчисляется уполномоченными государством органами (кадровыми подразделениями и пенсионными органами по последнему месту службы) в порядке, установленном постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года N 941 "О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации".

Согласно утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 3 ноября 1993 года N 480 во исполнение названного постановления Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, которая действовала в период увольнения со службы заявителя по настоящему делу, оформление документов для назначения пенсии лицам, увольняемым со службы, производилось кадровыми аппаратами воинских частей, подразделений внутренних дел; для этого проверялись данные о прохождении службы, уточнялись и подтверждались периоды, подлежащие зачету на льготных условиях, после чего составлялся расчет выслуги лет, который согласовывался с пенсионными

органами МВД, ГУВД, УВД и объявлялся лицу, оформляемому на пенсию; материалы о назначении пенсии представлялись кадровыми аппаратами в пенсионные органы на позднее 10 дней со дня увольнения военнослужащего или сотрудника со службы; выслуга лет в календарном исчислении и отдельно на льготных условиях указывалась в приказе и объявлялась увольняемому со службы; на основании представленных кадровыми аппаратами документов пенсионным органом составлялось заключение о назначении пенсии, которое утверждалось руководителями ФЭУ (ФЭО) МВД, ГУВД, УВД; контроль за правильностью назначения, перерасчета и выплаты пенсий пенсионными органами осуществлялся Контрольно-ревизионным управлением и Финансово-экономическим управлением МВД России (пункты 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.7 и 4.1); правильность произведенного расчета выслуги увольняемого сотрудника проверялась руководителями отдела кадров и пенсионного органа и удостоверялась их подписями (приложение 2). Аналогичные правила предусмотрены и ныне действующим правовым регулированием (Инструкция об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27 мая 2005 года N 418). Таким образом, именно на основании действий уполномоченных органов, направленных на установление продолжительности стажа службы (выслуги лет), и подготовленных ими документов сотрудник органов внутренних дел получал (и в настоящее время получает) официальное подтверждение наличия или отсутствия у него права на пенсию за выслугу лет. Это официальное подтверждение, в свою очередь, необходимо для принятия решения об увольнении сотрудника органов внутренних дел по такому основанию, как выслуга срока службы, дающего право на пенсию, поскольку его увольнение по данному основанию правомерно лишь в том случае, если полностью соблюдены условия, предусмотренные частью первой статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей".

Соответственно, расторжение контракта и увольнение со службы в органах внутренних дел по выслуге лет на основании решений уполномоченных органов порождает у гражданина определенные законные ожидания относительно своевременного назначения пенсии за выслугу лет. В результате принятия пенсионным органом решения о назначении этому гражданину пенсии за выслугу лет он реализует свое субъективное право на пенсионное обеспечение, а у пенсионного органа возникает обязанность по своевременной и в полном объеме выплате ему сумм пенсии на весь срок установления, т.е. применительно к пенсии за выслугу лет - пожизненно.

4.2. Закон Российской Федерации "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, и их семей" не содержит каких-либо предписаний, касающихся прекращения выплаты назначенной пенсии, а также последствий для пенсионера обнаружения ошибки, допущенной при ее назначении и (или) выплате органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, за исключением указания на возможность удержания сумм пенсии, излишне выплаченных пенсионеру вследствие злоупотребления с его стороны, и порядка такого удержания (статья 62).

Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" изначально не предусматривал какого-либо регулирования для случаев выявления возможных ошибок, и только Федеральным законом от 21 июля 2014 года N 216-ФЗ его статья 24 была дополнена пунктом 5, согласно которому в случае обнаружения органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, ошибки, допущенной при установлении и (или) выплате пенсии, производится устранение данной ошибки в соответствии с законодательством Российской

Федерации; установление пенсии в размере, предусмотренном законодательством Российской Федерации, или прекращение выплаты указанной пенсии в связи с отсутствием права на нее производится с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором была обнаружена соответствующая ошибка.

Именно на такое правоприменение ориентировал судебную практику Верховный Суд Российской Федерации, исходявший в своих решениях из того, что при отсутствии условий, определяющих право на пенсию за выслугу лет, в частности службы определенной продолжительности, указанная пенсия назначена быть не может, а выплата назначенной пенсии подлежит прекращению (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2004 года, утвержденный постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2004 года).

Соответственно, как по смыслу, придаваемому в правоприменительной практике части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей", так и по буквальному смыслу пункта 5 статьи 24 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", обнаружение ошибки, допущенной пенсионным органом и выразившейся в назначении пенсии за выслугу лет без достаточных оснований, влечет за собой безусловное прекращение ее выплаты. Сам по себе такой способ исправления подобных ошибок, как прекращение выплаты ранее назначенной пенсии, не может рассматриваться как несовместимый с требованиями Конституции Российской Федерации, однако в системе действующего правового регулирования он является единственно возможным и применяется независимо от каких бы то ни было обстоятельств, в том числе длительности периода получения пенсии (срока, прошедшего с момента назначения пенсии), отсутствия виновных действий со стороны пенсионера, социальных последствий, наступающих для него в этом случае.

5. Совершение органами, осуществляющими пенсионное обеспечение, при установлении пенсий тех или иных ошибок, в том числе носящих технический характер, - учитывая необходимость оценки значительного числа обстоятельств, с наличием которых закон связывает возникновение права на пенсию, включая проверку представленных документов и проведение математических подсчетов, - полностью исключить невозможно. Определение правовых способов исправления таких ошибок независимо от срока, прошедшего после их совершения, - право и обязанность государства. Как отметил Европейский Суд по правам человека, в качестве общего принципа органы власти не должны быть лишены права исправления ошибок, особенно вызванных их собственной небрежностью; в противном случае нарушался бы принцип недопустимости неосновательного обогащения; это также было бы несправедливым по отношению к другим участникам системы социального обеспечения, в особенности по отношению к тем, кому было отказано в назначении выплат (пособия) по причине их несоответствия установленным законом требованиям, и, наконец, могло бы повлечь ненадлежащее распределение ограниченных общественных средств, что само по себе противоречило бы публичному интересу (постановление от 15 сентября 2009 года по делу "Москаль (Moskal) против Польши").

Предусмотренная законом возможность исправления ошибки, допущенной пенсионным органом при назначении пенсии, в том числе пенсии за выслугу лет, призвана, таким образом, обеспечить соблюдение требований социальной справедливости и формального равенства, способствовать предотвращению необоснованного расходования бюджетных средств и злоупотребления правом как со стороны пенсионных органов, так и со стороны граждан, а потому не может подвергаться сомнению. Вместе с тем соответствующий правовой механизм - исходя из конституционных принципов правового государства и верховенства права, а также принципов справедливости и

юридического равенства - должен обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов на основе вытекающих из указанных принципов критериев разумности и соразмерности (пропорциональности), что, в свою очередь, предполагает наряду с учетом публичных интересов, выражающихся в назначении пенсии исключительно при наличии предусмотренных законом оснований и в целевом расходовании финансовых ресурсов, предназначенных на выплату пенсий, учет интересов пенсионера, которому пенсия по вине уполномоченного государством органа была назначена ошибочно, с тем чтобы пенсионер не подвергался чрезмерному обременению, притом, однако, что с его стороны отсутствуют какие-либо нарушения.

Такое правовое регулирование отвечало бы сути социального правового государства и, будучи основано в том числе на конституционных принципах правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, обеспечивало бы как соблюдение законодательно установленных условий назначения и выплаты пенсий за выслугу лет, так и защиту интересов граждан, которые, полагаясь на правильность принятого уполномоченными государством органами решения, рассчитывают на стабильность своего официально признанного статуса получателя данной пенсии и неизменность вытекающего из него материального положения. В рамках этих правоотношений в случае выявления ошибки, допущенной пенсионным органом при назначении пенсии гражданину, - при отсутствии с его стороны каких-либо виновных действий, приведших к неправомерному назначению пенсии, - бремя неблагоприятных последствий, связанных с устранением выявленной ошибки, должно распределяться на основе общеправового принципа справедливости, исключающего формальный подход, и с учетом особенностей жизненной ситуации, в которой находится гражданин, продолжительности периода, в течение которого он получал назначенную по ошибке пенсию, и других значимых обстоятельств.

Данный вывод находит подтверждение в практике Европейского Суда по правам человека, который, признавая за государством право на исправление ошибок, допущенных органами публичной власти при назначении социальных выплат, вместе с тем полагает, что, обнаружив ошибку, власти должны действовать своевременно, последовательно и сообразно обстоятельствам; если ошибка совершена самими органами публичной власти, без какой бы то ни было вины третьего лица (получателя пенсии), должен быть использован подход, основанный на пропорциональности последствий, не допускающий возложения чрезмерного бремени на получателя пенсии; оценивая же степень добросовестности этого лица, органы публичной власти должны учитывать, в частности, насколько очевидный для получателя пенсии характер носила ошибка, был ли он способен обнаружить ее самостоятельно (постановление от 15 сентября 2009 года по делу "Москаль (Moskal) против Польши").

Как следует из названного и других постановлений по аналогичным делам, Европейский Суд по правам человека при принятии решения исходит из того, что если добросовестный гражданин, доверившийся ошибочному решению уполномоченного государством органа о предоставлении социальной выплаты, в связи с ее отменой утрачивает основной (единственный) источник дохода, который он получал в течение длительного времени, и если возвращению к прежнему жизненному укладу препятствуют объективные трудности, то справедливое равновесие между требованиями общего интереса и необходимостью защиты права этого лица оказывается нарушенным.

Соответственно, правовое регулирование, предусматривающее безусловное прекращение выплаты пенсии в случае обнаружения ошибки, которая была допущена при ее назначении, не может обеспечить в достаточной мере баланс частных и публичных интересов, поскольку не предполагает учет каких бы то ни было обстоятельств конкретной правоприменительной ситуации и последствий такого решения для гражданина - получателя пенсии.

В частности, гражданин, которому в результате выявления ошибки, допущенной органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, была прекращена выплата ранее назначенной пенсии за

выслугу лет и у которого не было оснований сомневаться в правомерности действий этих органов и правильности произведенного ими расчета, сталкивается с риском ощутимого снижения достатка; даже в случае назначения ему в дальнейшем страховой пенсии по старости или по инвалидности их размер может оказаться значительно ниже, чем размер отмененной пенсии за выслугу лет. Решение о прекращении выплаты пенсии за выслугу лет, принятое в отношении гражданина, действовавшего добросовестно и получавшего ее на протяжении длительного времени, в большинстве случаев с неизбежностью ставит его перед необходимостью изменения образа жизни, привычного уклада и жизненных планов. Кроме того, поскольку пенсия за выслугу лет назначается, как правило, существенно ранее достижения возраста, необходимого для назначения страховой пенсии по старости, гражданин, выплата пенсии за выслугу лет которому была прекращена, может оказаться лишенным средств к существованию на период до возникновения права на пенсию по старости, притом что требуемые для поиска работы и возобновления профессиональной деятельности навыки могут быть им утрачены.

Представленными в Конституционный Суд Российской Федерации материалами также подтверждается, что при принятии решения о прекращении выплаты гражданину пенсии за выслугу лет и признании судами такого решения законным и обоснованным не принимаются во внимание ни отсутствие какой-либо вины этого гражданина в назначении пенсии за выслугу лет без законных оснований, ни особенности ситуации, в которой он оказался в результате действий органов, осуществлявших расчет выслуги лет и назначение пенсии, а именно:

значительный по продолжительности период получения гражданином пенсии, что давало ему основания уверенно планировать дальнейшую жизнь, сообразуясь со своим длительным временем признаваемым государством официальным статусом, и одновременно - незначительный по продолжительности период, которого оказалось недостаточно для возникновения у гражданина предусмотренного законом права на пенсию за выслугу лет, притом что на момент принятия решения об увольнении он не был лишен возможности продолжить службу в органах внутренних дел (увольнение по выслуге срока службы, дающего право на пенсию, возможно лишь по инициативе самого лица либо с его согласия);

невозможность по объективным причинам, в том числе в связи с достигнутым на момент прекращения выплаты пенсии за выслугу лет возрастом, вернуться на службу в органах внутренних дел в целях приобретения стажа службы необходимой для ее назначения продолжительности (статьей 88 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" установлен предельный возраст пребывания на службе в органах внутренних дел), а также приобрести право на страховую пенсию в размере, сопоставимом с размером пенсии за выслугу лет.

Отсутствие в действующем законодательстве правил, позволяющих при устранении допущенной при назначении пенсии за выслугу лет ошибки учитывать конкретные фактические обстоятельства, с тем чтобы не допустить возложения на гражданина, добросовестное поведение которого не подвергается сомнению, чрезмерного бремени негативных последствий, связанных с недостаточностью стажа службы (выслуги лет), необходимого в силу части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей" для возникновения права на данную пенсию, нарушает вытекающие из статей 1 (часть 1), 2, 7, 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципы справедливости, правовой определенности, поддержания доверия граждан к действиям государства, препятствует достижению баланса частных и публичных интересов и в конечном итоге приводит к несоразмерному ограничению конституционного права на социальное обеспечение (статья 39, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Это обязывает государство в лице федерального законодателя - исходя из правовой природы выслуги лет и особого порядка исчисления ее продолжительности при увольнении гражданина со службы в органах внутренних дел, - с одной стороны, обеспечить максимально быстрый контроль и проверку документов, необходимых для назначения и выплаты пенсии, с целью устранения возможных ошибок, с тем чтобы гражданин мог в разумной степени предвидеть последствия, которые может повлечь за собой то или иное действие, предпринятое им на основе решений уполномоченных государством органов, а с другой - предусмотреть адекватные природе, целям и значению пенсии за выслугу лет эффективные гарантии права граждан на данный вид социального обеспечения и надлежащий правовой механизм его защиты, в том числе в случае, когда это право на протяжении длительного времени, пусть даже и без достаточных оснований, было признано государством и реализовывалось в конкретных пенсионных правоотношениях, в которых получатель пенсии действовал добросовестно. В рамках такого механизма при определении правовых последствий исправления допущенной соответствующим органом ошибки должны приниматься во внимание срок, прошедший с момента назначения гражданину пенсии за выслугу лет, разница между действительным (подтвержденным) и требуемым для ее назначения стажем службы (выслуги лет), значимость данной пенсии как источника дохода, позволяющего поддерживать сложившийся уровень жизни, возможность возвращения гражданина на службу в органы внутренних дел для приобретения права на пенсию за выслугу лет в соответствии с законом и иные заслуживающие внимания обстоятельства, без учета которых полное прекращение выплаты пенсии за выслугу лет не может рассматриваться как справедливая и соразмерная мера, необходимая и строго обусловленная конституционно одобряемыми целями.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать часть первую статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей", как закрепляющую условия назначения пенсии за выслугу лет сотрудникам органов внутренних дел и тем самым являющуюся необходимым элементом правового механизма реализации права указанных лиц на пенсионное обеспечение с учетом характера и продолжительности осуществления ими профессиональной деятельности, соответствующей Конституции Российской Федерации.
2. Признать часть первую статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 7, 18, 39 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой она в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 24 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", предполагает безусловное прекращение выплаты гражданину, уволенному со службы в органах внутренних дел, пенсии за выслугу лет, назначенной ему ошибочно в результате неправильного подсчета уполномоченным государством органом необходимого для возникновения права на данную пенсию стажа службы (выслуги лет), притом что сам гражданин при приобретении статуса получателя пенсии за выслугу лет действовал добросовестно, - без учета продолжительности периода, прошедшего с момента ее назначения, продолжительности периода, недостаточного до достижения установленной законом выслуги лет, значимости для этого гражданина пенсии в качестве источника дохода и иных заслуживающих

внимания обстоятельств - и тем самым не обеспечивает при исправлении допущенной ошибки соблюдение конституционных принципов правовой определенности, справедливости и соразмерности (пропорциональности), поддержания доверия граждан к действиям государства, а также баланса конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов.

3. Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Впредь до внесения в правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, суды общей юрисдикции при оценке правомерности прекращения выплаты пенсии за выслугу лет, необоснованно назначенной в результате допущенной органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, ошибки, на основе объективного и полного исследования представленных доказательств должны учитывать указанные в пункте 2 резолютивной части настоящего Постановления и иные заслуживающие внимания обстоятельства.

4. Судебные постановления по делу Иванова Сергея Витальевича, основанные на положениях части первой статьи 13 Закона Российской Федерации "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, и их семей" в той мере, в какой указанные положения были признаны в настоящем Постановлении не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру, при условии что для этого нет иных препятствий.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 1-П