

По делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан

Постановление · № 18-П · от 15.06.1998 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6

Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате

пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за

пределы Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан

город Москва 15 июня 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Э.М.Аметистова,

судей М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина, В.И.Олейника,

В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации граждан

Л.С.Кигеля, А.П.Мерхасина, а также представителя гражданина А.М.-Э.Лернера - адвоката

Э.С.Донковцевой,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 85, 96, 97 и

99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статей 2, 5 и 6

Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на

постоянное жительство за пределы Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Л.С.Кигеля, А.П.Мерхасина, Г.А.Дементьева,

А.Ф.Кравицкого, А.М.-Э.Лернера, В.Н.Файб и Л.И.Файба на нарушение их конституционных прав

нормами Закона Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное

жительство за пределы Российской Федерации", примененными в их делах.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том,

соответствуют ли Конституции Российской Федерации нормы названного Закона, лишающие

граждан - пенсионеров, выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации в

период до 1 июля 1993 года либо после этой даты, но не с территории Российской Федерации, права

на получение пенсий, назначенных и выплачивавшихся им до отъезда.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской

Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном

Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, объяснения сторон, выступления

приглашенных в заседание: от Министерства труда и социального развития Российской Федерации -

Т.М.Савицкой, от Пенсионного фонда Российской Федерации - Л.В.Акиньиной, от Главного

управления военного бюджета и военного финансирования Министерства обороны Российской

Федерации - М.Я.Коновалова, исследовав имеющиеся документы и иные материалы,

Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Закон Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" предусматривает, что гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, перед отъездом выплачиваются суммы назначенных пенсий (независимо от вида пенсий) в российских рублях за шесть месяцев вперед (статья 1); на основании письменного заявления гражданина, выезжающего на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, сумма назначенной пенсии может переводиться за границу в иностранной валюте по курсу рубля, устанавливаемому Центральным банком Российской Федерации на день совершения операции. При этом ее перевод производится начиная с месяца, следующего за месяцем отъезда этого гражданина за пределы Российской Федерации, но не ранее чем со дня, до которого выплачена пенсия в российских рублях (статья 2); действие данного Закона не распространяется на граждан, выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, если в отношении этих граждан законодательством Российской Федерации или межгосударственным договором (соглашением) установлен иной порядок пенсионного обеспечения (статья 5); данный Закон вводится в действие с 1 июля 1993 года (статья 6).

В соответствии с правилами, действовавшими на территории Российской Федерации до вступления в силу этого Закона, гражданину, выезжавшему на постоянное жительство за границу, пенсия выплачивалась за шесть месяцев вперед, а во время его пребывания за границей начисление и выплата пенсии (за исключением пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания) не производились.

На основании этих правил гражданину Л.С.Кигелю, в сентябре 1992 года выехавшему из Российской Федерации на постоянное жительство в Израиль, начисление и выплата пенсии по старости были прекращены. В связи с принятием Закона Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" Л.С.Кигель обратился с просьбой о возобновлении выплаты ему трудовой пенсии и переводе ее по месту жительства в Израиль, в чем ему было отказано. Как указывалось в ответе Министерства труда и социального развития Российской Федерации, данный Закон предусматривает выплату назначенных пенсий только тем постоянно проживающим за пределами Российской Федерации гражданам, которые выехали с территории Российской Федерации после 1 июля 1993 года.

На этом же основании правоприменительными органами было отказано в возобновлении выплаты и переводе по месту постоянного жительства назначенных пенсий А.П.Мерхасину, проживающему с июня 1992 года в Германии, а также гражданам Российской Федерации А.М.-Э.Лернеру, В.Н.Файб и Л.И.Файбу, выехавшим с территории Российской Федерации соответственно в октябре 1990 года и в декабре 1991 года на постоянное жительство в Израиль.

Заявителю А.Ф.Кравицкому, проживавшему в Латвийской Республике, как гражданину Российской Федерации и военному пенсионеру за счет средств Российской Федерации выплачивалась пенсия за выслугу лет, назначенная в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей". В связи с выездом А.Ф.Кравицкого в августе 1994 года на постоянное жительство в Германию выплата пенсии ему была прекращена. Министерство обороны Российской Федерации, а затем Пресненский межмуниципальный суд города Москвы, куда он обратился с жалобами, отказали в удовлетворении его требований, сославшись на то, что установленный Законом Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" порядок выплаты пенсий распространяется только на граждан, проживавших до отъезда за границу на территории Российской Федерации.

По тем же мотивам был лишен возможности получать пенсию и гражданин Российской Федерации Г.А.Дементьев, постоянно проживающий с июня 1996 года в Республике Болгария и выехавший в эту

страну также с территории Латвийской Республики, где он как военный пенсионер получал пенсию за выслугу лет за счет средств Российской Федерации.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации заявители утверждают, что примененный в их делах Закон Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" лишает их права на получение ранее назначенных и заработанных длительным трудом пенсий и тем самым не соответствует статьям 19 (части 1 и 2) и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Заявители оспаривают конституционность названного Закона в целом. Однако из представленных материалов следует, что правоприменительные органы, отказывая заявителям в удовлетворении требований о возобновлении выплаты и переводе пенсий по месту постоянного жительства за пределами Российской Федерации, основывались только на тех положениях Закона, которые касаются его действия во времени и по кругу лиц. Именно эти положения, содержащиеся в статьях 2, 5 и 6 Закона, и являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу.

При этом в соответствии с частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл рассматриваемых им норм, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, а также сложившейся правоприменительной практикой.

3. Закон Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации", устанавливающий правила выплаты пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, вступил в силу с 1 июля 1993 года. При этом в нем прямо не указано, распространяются ли его положения на граждан, выехавших за границу до указанной даты.

По смыслу статьи 5 Закона, согласно которой его действие не распространяется на граждан, выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, если в отношении этих граждан законодательством Российской Федерации или межгосударственным договором (соглашением) установлен иной порядок пенсионного обеспечения, с 1 июля 1993 года предусмотренные Законом правила, в том числе положения статьи 2 о переводе по заявлению гражданина назначенной ему пенсии за границу, могут применяться в отношении всех других граждан, для которых такой порядок не установлен, независимо от даты их выезда за пределы Российской Федерации.

В то же время в статье 2 Закона для обозначения круга лиц, которым она адресована, употребляется выражение "граждане, выезжающие на постоянное жительство за пределы Российской Федерации". В контексте статьи 2 во взаимосвязи со статьей 6 Закона это выражение может рассматриваться как включающее в число таких граждан только выезжающих за пределы Российской Федерации, начиная со дня введения Закона в действие. Вместе с тем, статьи 2 и 6 могут быть интерпретированы и как лишь закрепляющие способ реализации гражданином права на получение пенсии в соответствии с установленными Законом правилами в период его проживания за границей, но не как определяющие круг лиц, имеющих такое право.

Согласно статье 3 Закона порядок выплаты пенсий в соответствии с данным Законом устанавливается Правительством Российской Федерации по согласованию с Пенсионным фондом Российской Федерации. Такая формулировка предполагает, что подзаконный нормативный акт, принимаемый во исполнение этого предписания, не должен содержать каких-либо правоустанавливающих норм в отношении условий, с которыми связывается само право на получение назначенных пенсий, поскольку законодатель предписывает определить лишь порядок их выплаты.

Правительство Российской Федерации реализовало предоставленное ему полномочие, приняв Положение о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за

пределы Российской Федерации (утверждено постановлением от 19 августа 1994 года N 981). Положением, в частности, установлено, что его действие распространяется на граждан, которым назначены пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, в случае их выезда на постоянное жительство за пределы Российской Федерации после 1 июля 1993 года (пункт 2). Тем самым Правительство Российской Федерации определило сферу действия Закона во времени и по кругу лиц, причем, по существу, истолковало положения его статей 2 и 5 в узком смысле. В результате граждане, выехавшие за границу до 1 июля 1993 года, в период проживания за пределами Российской Федерации не могут претендовать на возобновление начисления и выплаты им пенсий.

Неопределенность содержания рассматриваемых предписаний Закона привела также к тому, что правоприменительные органы толкуют их как не распространяющиеся на лиц, которые получали пенсии, назначенные в соответствии с законодательством Российской Федерации, но проживали до отъезда за пределами Российской Федерации и, соответственно, выезжали на постоянное жительство за границу не с ее территории. В результате граждане Российской Федерации, после распада Союза ССР проживающие, в частности, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике и получающие там за счет средств Российской Федерации пенсии, назначенные им по нормам Закона Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей", в случае выезда на постоянное жительство с территории этих государств в другую страну лишаются назначенных им пенсий. Именно в силу такого понимания рассматриваемого Закона заявителям Г.А.Дементьеву и А.Ф.Кравицкому была прекращена выплата пенсий за выслугу лет после их выезда на постоянное жительство с территории Латвийской Республики соответственно в Болгарию и Германию.

Таким образом, исходя из рассматриваемых положений Закона Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации", право гражданина, постоянно проживающего за пределами Российской Федерации, на получение ранее назначенной пенсии и возможность реализации им этого права поставлены в зависимость исключительно от таких обстоятельств, как дата выезда гражданина за пределы Российской Федерации и его проживание непосредственно перед выездом на территории Российской Федерации. Тем самым часть пенсионеров, выехавших на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, лишается права на получение назначенных им пенсий.

4. 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.

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, службой, выполнением определенных, значимых для общества обязанностей. Этим предопределяются содержание и характер обязанностей государства по отношению к тем гражданам, которые приобрели право на получение таких пенсий.

Прекращение как начисления, так и выплаты трудовых пенсий гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, на время их проживания за границей является ограничением конституционного права на социальное обеспечение, гарантированного статьей 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации. В силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина допустимо только 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. Установленное Законом Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" ограничение несовместимо с указанными целями и потому противоречит статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Лишение гражданина права на получение назначенной ему трудовой пенсии в период постоянного проживания за пределами Российской Федерации не соответствует и статье 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, из которой следует, что, признавая право каждого человека на социальное обеспечение, государство в отношении пользования этим правом может устанавливать только такие ограничения, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанного права и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.

В силу правовой природы пенсий, имеющих характер трудовых, право гражданина на получение полагающейся ему пенсии не может связываться с таким условием, как постоянное его проживание в Российской Федерации: государство обязано гарантировать это право независимо от того, где проживает гражданин, которому назначена пенсия, - в Российской Федерации 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.

5. Неопределенность содержания положений Закона Российской Федерации "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" в отношении круга лиц, на которых распространяется действие Закона, и в силу этого возможность произвольного его толкования и применения приводят к нарушению гарантированного Конституцией Российской Федерацией равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1), так как фактически устанавливаются необоснованные и несправедливые различия в праве на получение трудовых пенсий между пенсионерами, проживающими на территории Российской Федерации, и пенсионерами, постоянно проживающими за ее пределами, а также между проживающими за границей пенсионерами, выехавшими из России в разное время - до 1 июля 1993 года и после этой даты. Эти различия обусловлены исключительно местом постоянного жительства пенсионеров и датой их выезда за границу, что не соответствует статье 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой государство гарантирует равенство 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.

Дискриминационный характер рассматриваемых положений Закона подтверждается и сложившейся практикой выплаты пенсий при возвращении граждан на постоянное жительство в Российскую Федерацию. В частности, гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации после 1 июля 1993 года, в соответствии со статьей 4 Закона выплачиваются в установленном порядке суммы назначенных, но не полученных ими в период проживания за границей пенсий в отличие от граждан, выехавших за границу до введения в действие Закона, которым пенсия выплачивается лишь с даты обращения с заявлением в органы социальной защиты после возвращения в Россию.

6. Из статьи 2 Конституции Российской Федерации следует, что обязанностью государства является признание, 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

правам, не может служить основанием для ограничения его конституционного права на пенсионное обеспечение.

Противопоставлением конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации и конституционного права на пенсионное обеспечение нарушается принцип, провозглашенный в Резолюции N 41/117 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1986 года "Неделимость и взаимосвязь экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав", согласно которому все права человека и основные свободы неделимы и взаимосвязаны; развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государства от развития и защиты других прав.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75 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 не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (часть 3), статьи 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации" в той мере, в какой ими допускается лишение пенсионеров права на получение назначенных им трудовых пенсий, если они выехали на постоянное жительство за границу до 1 июля 1993 года либо после этой даты, но не проживали непосредственно перед выездом на территории Российской Федерации.
2. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела граждан Л.С.Кигеля, А.П.Мерхасина, Г.А.Дементьева, А.Ф.Кравицкого, А.М.-Э.Лернера, В.Н.Файб и Л.И.Файба, разрешенные на основании признанных неконституционными положений Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации", подлежат пересмотру компетентными органами в установленном порядке.
3. Согласно части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является основанием для отмены в установленном порядке положений нормативных актов, основанных на признанных неконституционными положениях Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 года "О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации", либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения. Положения этих нормативных актов не могут применяться судами, а также другими органами и должностными лицами.
4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

N 18-П