

По делу о проверке конституционности статьи 56 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 В.Т.Казанцева

Постановление · № 11-П · от 02.06.2011 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 56 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 В.Т.Казанцева

город Санкт-Петербург 2 июня 2011 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, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, с участием гражданина В.Т.Казанцева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 56 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 В.Т.Казанцева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Статья 56 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" определяет общий порядок выплаты пенсий, предусмотренных данным Законом.

Оспаривающий конституционность этой статьи заявитель по настоящему делу гражданин В.Т.Казанцев на момент увольнения с военной службы в 1992 году не был обеспечен жилым помещением и проживал в общежитии в городе Ростове-на-Дону, где и был зарегистрирован временно. По истечении срока регистрации по месту пребывания выплата назначенной ему в соответствии с названным Законом пенсии за выслугу лет была приостановлена Военным комиссариатом Ростовской области до подтверждения места жительства. Октябрьский районный суд города Ростова-на-Дону решением от 16 июня 2009 года признал действия Военного комиссариата Ростовской области правомерными и отказал В.Т.Казанцеву в удовлетворении исковых требований о компенсации морального вреда, причиненного невыплатой пенсии.

После выселения из временно занимаемого жилого помещения В.Т.Казанцев переехал в Москву, куда было направлено и его пенсионное дело, однако выплата пенсии ему не производилась по причине отсутствия документов, подтверждающих факт его регистрации в Москве. Оставляя без удовлетворения исковые требования В.Т.Казанцева к Правительству Российской Федерации и Военному комиссариату города Москвы, о предоставлении жилья и выплате пенсии, Пресненский районный суд города Москвы указал, что решение вопросов, связанных с обеспечением граждан Российской Федерации жилыми помещениями, к компетенции Правительства Российской Федерации не относится, а пенсионное обеспечение осуществляется военными комиссариатами по месту жительства лиц, уволенных с военной службы, каковым Военный комиссариат города Москвы в данном случае не является, поскольку истцом не представлено доказательств, подтверждающих факт его регистрации в Москве (решение от 14 декабря 2010 года).

Нарушение положениями статьи 56 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" своих конституционных прав гражданин В.Т.Казанцев усматривает в том, что они позволяют прекращать выплату пенсии в связи с отсутствием у пенсионера регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации вследствие неисполнения государством своих публично-правовых обязательств по обеспечению его жилым помещением и по тому же основанию при переезде пенсионера - отказывать ему в выплате пенсии по новому месту жительства или месту пребывания. Такое регулирование, по мнению заявителя, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе гражданина на нарушение его конституционных прав законом, и только в отношении той части оспариваемых законоположений, в какой они были применены в конкретном деле заявителя и затрагивают его конституционные права и свободы; при этом Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, а также сложившейся правоприменительной практикой, и учитывает их место в системе правовых актов.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения статьи 56 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 части, в какой они устанавливают, что выплата пенсий бывшим военнослужащим производится по месту их жительства или по месту их пребывания в пределах территории Российской Федерации, основанием для определения и подтверждения которого признаются только документы о регистрации, выданные в установленном порядке органами регистрационного учета.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому 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 механизма реализации данного конституционного права к компетенции законодателя (статья 39, часть 2).

Федеральный законодатель, реализуя соответствующие дискреционные полномочия и закрепляя в федеральном законе виды и правовые основания назначения пенсий, их размеры, порядок исчисления и выплаты, вправе определять как общие правила пенсионного обеспечения, так и его особенности применительно к отдельным категориям граждан. Вместе с тем при осуществлении указанного правового регулирования он связан требованиями Конституции Российской Федерации, устанавливающей в том числе, что все равны перед законом и судом, а государство обязано гарантировать каждому равенство прав и свобод независимо от места жительства (статья 19, части 1 и 2) и что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только соразмерно конституционно значимым целям (статья 55, часть 3).

Лицам, проходившим военную службу, пенсии назначаются и выплачиваются в соответствии с 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", который предусматривает правовые основания назначения пенсий, а также общий порядок их выплаты.

Обязательность своевременного и полного перечисления необходимых для этого денежных средств требует конкретного и контролируемого механизма расходования бюджетных средств, который учитывал бы специфику регулирования пенсионного обеспечения соответствующих категорий граждан в процессе перечисления бюджетных средств, предназначенных для этих целей (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 года N 243-О-О).

Исходя из этого общий порядок выплаты предусмотренных названным Законом пенсий, установленный его статьей 56, предполагает их выплату по месту жительства или месту пребывания пенсионеров в пределах территории Российской Федерации (часть первая), а при переезде пенсионера - выплату и доставку пенсии по его новому месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации на основании пенсионного дела и документов о регистрации, выданных в установленном порядке органами регистрационного учета (часть седьмая).

3. Согласно статье 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Свобода выбора места жительства провозглашена также Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 12) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 2 Протокола N 4), которые в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Принятый для обеспечения осуществления данного права Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года N 5242-I "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" в целях создания необходимых условий для реализации гражданами прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом возложил на граждан Российской Федерации

обязанность регистрироваться по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации в органах регистрационного учета. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года N 713, принятым во исполнение предписания названного Закона.

Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", не может сам по себе служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации; регистрация граждан в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства; при этом конкретное место жительства лица может быть установлено и судом общей юрисдикции на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с его регистрацией компетентными органами (постановления от 24 ноября 1995 года N 14-П, от 4 апреля 1996 года N 9-П, от 2 февраля 1998 года N 4-П, определения от 13 июля 2000 года N 185-О, от 5 октября 2000 года N 199-О, от 6 октября 2008 года N 619-О-П, от 13 октября 2009 года N 1309-О-О и др.).

Соответственно, невыполнение гражданином Российской Федерации обязанности зарегистрироваться по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации в органах регистрационного учета не может служить основанием ограничения или условием реализации его конституционного права на социальное обеспечение, в том числе в процессе выплаты уже назначенной ему пенсии.

4. По буквальному смыслу положений статьи 56 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 по смыслу, придаваемому им органами, осуществляющими пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу, а также судами общей юрисдикции (что подтверждается и правоприменительными решениями, в том числе судебными, принятыми по делу гражданина В.Т.Казанцева), выплата предусмотренных данным Законом пенсий допускается лишь при наличии у пенсионера документов о регистрации по месту жительства или месту пребывания, выданных в установленном порядке органами регистрационного учета, и, как следствие, исключается выплата пенсии по месту фактического проживания лицам, не имеющим регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации.

Все другие нормативные правовые акты, действующие в сфере пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу и имеющих право на получение пенсий в соответствии с названным Законом, также не предусматривают возможность подтверждения места их фактического проживания при отсутствии регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации.

В то же время такая возможность предусмотрена для лиц, получающих трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению: место их фактического проживания при отсутствии подтвержденного регистрацией места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации определяется на основании их личного заявления (абзац седьмой пункта 15 Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному

пенсионному обеспечению в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", утвержденного постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года N 16/19па; абзац третий пункта 6 Правил обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", утвержденных постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года N 17/19пб).

Следовательно, в отношениях по выплате пенсии лицам, не имеющим регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации, пенсионеры из числа лиц, проходивших военную службу, пенсия которым назначена в соответствии с 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", оказываются в неравном положении по сравнению с лицами, получающими трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с федеральными законами от 17 декабря 2001 года N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации".

Между тем все эти пенсионеры относятся к одной категории - лиц, имеющих право на получение гарантированной государством пенсии, и отсутствие регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации не может служить основанием введения различий в условиях реализации ими конституционного права на социальное обеспечение, - иное означает установление в отношении этих лиц необоснованной, не имеющей разумного оправдания дифференциации порядка выплаты пенсий.

Таким образом, взаимосвязанными положениями статьи 56 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 части, предусматривающей, что выплата бывшим военнослужащим пенсий, на которые они имеют право в соответствии с данным Законом, производится по месту жительства или по месту пребывания пенсионера в пределах территории Российской Федерации, основанием для определения и подтверждения которого признаются только документы о регистрации, выданные в установленном порядке органами регистрационного учета, - ограничивается право указанных лиц на социальное обеспечение, гарантированное им статьей 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в нарушение принципа равенства, закрепленного ее статьей 19 (части 1 и 2), и вопреки предписаниям ее статьи 55 (часть 3), допускающей ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина лишь в конституционно значимых целях.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80 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 взаимосвязанные положения статьи 56 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 соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55

(часть 3), в той части, в какой они предусматривают выплату бывшим военнослужащим пенсий, на которые они имеют право в соответствии с данным Законом, по месту жительства или по месту пребывания пенсионера в пределах территории Российской Федерации, основанием для определения и подтверждения которого признаются только документы о регистрации по месту жительства или месту пребывания, выданные в установленном порядке органами регистрационного учета.

2. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и настоящим Постановлением, внести в 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" изменения, обусловленные признанием взаимосвязанных положений его статьи 56 не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Впредь до внесения в 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" необходимых изменений выплата назначенных в соответствии с этим Законом пенсий лицам, проходившим военную службу и не имеющим регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации, должна осуществляться по месту их фактического проживания, которое устанавливается на основании их личного заявления, как это предусмотрено для получателей трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению.

3. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина Казанцева Валерия Тарасовича на основании статьи 56 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", подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после 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 "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 11-П