



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по ходатайству Министерства обороны Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 года № 6-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 6 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 запросами Верховного Суда Российской Федерации и Мещанского районного суда города Москвы

город Санкт-Петербург

5 ноября 2015 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение ходатайства Министерства обороны Российской Федерации,

у с т а н о в и л :

1. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 марта 2004 года № 6-П признал положение части второй статьи 6 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-І «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», согласно которому пенсионерам из числа лиц, указанных в статье 1 данного Закона, при поступлении их на военную службу или на службу в органы внутренних дел, в Государственную противопожарную службу, в органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или учреждения и органы уголовно-исполнительной системы (в том числе в любых других государствах) выплата назначенных пенсий на время службы приостанавливается, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Министерство обороны Российской Федерации в своем ходатайстве просит разъяснить положения пунктов 4 и 5 мотивировочной части названного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, ответив на вопрос о том, подлежит ли приостановлению ведомственными пенсионными органами выплата лицам, уволенным с военной службы, пенсии за выслугу лет, назначенной им 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», в случае повторного поступления на службу в иные государственные, в частности таможенные, органы, дающую право на пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-І.

Поводом для направления данного ходатайства послужила обнаружившаяся, по мнению заявителя, неопределенность в толковании и применении указанных положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 года № 6-П судами общей юрисдикции.

Как следует из представленных материалов, в период 2013–2015 годов суды, рассматривая дела, связанные с приостановлением выплаты гражданам пенсии за выслугу лет, назначенной по линии Министерства обороны Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации, при поступлении их на службу в таможенные органы, в одних случаях отказывали в удовлетворении исков данной категории граждан о восстановлении выплаты им пенсий и взыскании денежных средств, в других – принимали решения о необоснованности приостановления выплаты пенсии за выслугу лет в период прохождения службы. Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях, выносимых по различным делам, также использует прямо противоположные подходы.

Так, Верховный Суд Российской Федерации неоднократно отменял решения судов первой и апелляционной инстанций, подтверждающих правомерность действий пенсионных органов по приостановлению выплаты пенсий за выслугу лет тем гражданам, которые после ее назначения поступили на службу в таможенные органы и органы прокуратуры (определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2013 года № 75-КГ13-17, от 2 февраля 2015 года № 71-КГ14-10 и № 4-КГ14-42). В то же время при рассмотрении дела о признании частично не действующим пункта 4.39 Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе (утверждена приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 258), предусматривающего приостановление пенсионным органом выплаты пенсии, в частности, в случае поступления

пенсионера на военную службу, службу в учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, органы внутренних дел Российской Федерации или любого другого государства, а также в Государственную противопожарную службу, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или таможенные органы, Верховный Суд Российской Федерации признал данное регулирование не противоречащим закону (решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2015 года № АКПИ14-1568, оставленное без изменения апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2015 года № АПЛ15-204).

По мнению Министерства обороны Российской Федерации, противоречивая практика судов общей юрисдикции и неоднозначная позиция Верховного Суда Российской Федерации при разрешении вопроса о правомерности действий пенсионных органов по приостановлению выплаты пенсий за выслугу лет тем пенсионерам, которые вновь поступили на службу, ставит в неравное положение граждан, относящихся к одной категории – лица, пенсия за выслугу лет которым назначается в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1, влечет за собой не имеющие объективного и разумного оправдания различия в их пенсионных правах при продолжении службы, что противоречит основополагающему принципу равенства, закрепленному в статье 19 Конституции Российской Федерации.

2. По смыслу статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», официальное разъяснение решения Конституционного Суда Российской Федерации может быть дано им лишь в пределах содержания этого решения и не должно являться простым его воспроизведением; ходатайство о даче официального разъяснения не подлежит удовлетворению, если поставленные в нем вопросы не требуют какого-либо дополнительного истолкования решения или же предполагают необходимость проверки

конституционности новых норм либо формулирования новых правовых позиций, не нашедших отражения в разъясняемом решении.

2.1. В Постановлении от 18 марта 2004 года № 6-П Конституционный Суд Российской Федерации установил, что пенсионное обеспечение граждан, проходивших военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов либо военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны страны и безопасности государства, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, прокурорских работников, сотрудников таможенных органов Российской Федерации, сотрудников налоговой полиции, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (далее – лиц, проходивших военную и (или) правоохранительную службу) производится на основании специальных законов – Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и 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 отличие от права на получение трудовой пенсии по старости, реализацию которого законодатель не связывает с тем, продолжает гражданин свою трудовую деятельность или нет (эта пенсия назначается и выплачивается в полном размере, в том числе в период работы), право на получение пенсии за выслугу лет может быть реализовано гражданами, проходившими военную и (или) правоохранительную службу, только при условии оставления ими соответствующей службы, с учетом которой

назначается данная пенсия. Предоставляя лицам, проходившим военную и (или) правоохранительную службу, право на получение пенсии за выслугу лет за счет средств федерального бюджета независимо от возраста при прекращении службы и одновременно закрепляя правило о приостановлении выплаты этой пенсии при их возвращении на военную или правоохранительную службу, федеральный законодатель исходил из специфики и характера такой службы, а также преследовал цель не только гарантировать указанным лицам соответствующее материальное обеспечение в случае необходимости оставить службу, создать условия для их адаптации к гражданской жизни, но и стимулировать их переход в другие сферы занятости, способствовать своевременной ротации кадров на военной и правоохранительной службе.

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» обеспечивает лицам, проходившим военную и (или) правоохранительную службу и имеющим право на пенсию за выслугу лет, равные правовые условия реализации данного права – в соответствии с частью первой его статьи 6, статьями 53 и 57 всем этим лицам при прекращении службы гарантируется назначение пенсии за выслугу лет со дня увольнения со службы, но не ранее дня, до которого выплачено денежное довольствие при увольнении; при этом предоставление лицам, проходившим военную и (или) правоохранительную службу, права получать пенсию за выслугу лет, которая назначается и выплачивается им независимо от возраста при условии прекращения службы, направлено в том числе на защиту от риска утраты или снижения профессиональной трудоспособности в результате длительной службы; пенсия за выслугу лет назначается без ограничения каким-либо сроком и выплачивается в полном размере (за исключением надбавок к пенсии, предусмотренных для неработающих пенсионеров) в

период любой иной трудовой деятельности, как и всем другим пенсионерам.

Поскольку у граждан, имеющих необходимую для назначения пенсии выслугу на военной и (или) правоохранительной службе, сохраняется равенство возможностей в выборе (продолжить службу или оставить ее и получать полагающуюся им пенсию), связанные с таким свободным выбором различные правовые последствия, обусловленные дифференциацией в правилах выплаты пенсии за выслугу лет лицам, уволившимся с военной службы или службы в правоохранительных органах и вновь поступившим (вернувшимся) на службу после увольнения, в части, касающейся права на получение назначенной пенсии за выслугу лет, не могут рассматриваться как нарушающие равноправие, гарантированное статьей 19 Конституции Российской Федерации, и ограничивающие право на свободу труда, закрепленное статьей 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

В Постановлении от 18 марта 2004 года № 6-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что пенсионеры, вернувшиеся на военную или правоохранительную службу и вновь приобретшие статус военнослужащего (сотрудника правоохранительных органов), также находятся в равном положении – выплачиваемое им денежное довольствие, иные виды обеспечения устанавливаются в том числе исходя из имеющейся у них выслуги на военной и (или) правоохранительной службе, причем предусмотренное с учетом выслуги увеличение размера полагающегося денежного довольствия в определенной мере компенсирует приостановление выплаты пенсии за выслугу лет. В случае продолжения службы соответствующий период также подлежит зачету в выслугу лет, и при последующем увольнении выплата пенсии возобновляется исходя из той выслуги, которую они приобрели на день последнего увольнения.

При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 9 ноября 2004 года № 320-О, принятом по ходатайству Федеральной таможенной службы об официальном разъяснении

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 года № 6-П, повторное поступление на службу лиц, получающих пенсию за выслугу лет, и приобретение ими вновь статуса военнослужащего (сотрудника правоохранительных органов) не может и не должно иметь своим результатом снижение размера пенсионного обеспечения за выслугу лет по сравнению с тем, которое они имели бы, продолжая находиться на пенсии. Поэтому при увольнении со службы в таможенных органах такие лица вправе выбирать наиболее предпочтительный для них вариант: либо оформить пенсию за выслугу лет, полагающуюся им как сотрудникам таможенных органов, либо получать ранее назначенную им пенсию за выслугу лет, выплата которой была приостановлена в связи с поступлением на службу.

2.2. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Не исключая учет в нормативном правовом регулировании специфики и особенностей различных видов государственной службы, федеральный законодатель ввиду объективно схожих условий, в которых находятся лица, выполняющие задачи обеспечения охраны правопорядка и обороны страны, установил единый порядок и общие правила (условия) пенсионного обеспечения соответствующих категорий государственных служащих.

Так, согласно пункту 1 статьи 8 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» пенсия за выслугу лет военнослужащим (за исключением граждан,

проходивших военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин) назначается в порядке, предусмотренном 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»; при этом к военнослужащим в целях вышеназванного Федерального закона относятся, как следует из его статьи 2, в том числе лица рядового и начальствующего состава, проходившие службу в органах внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службе, прокурорские работники, сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, сотрудники таможенных органов Российской Федерации, сотрудники налоговой полиции, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Для сотрудников, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах Российской Федерации и имеющих специальные звания, помимо единого порядка и общих правил (условий) пенсионного обеспечения установлена и единая система социальных гарантий, охватывающая, в частности, отношения, связанные с обеспечением их денежным довольствием, пособиями и другими денежными выплатами в связи с прохождением службы, обеспечением жилыми помещениями, страховыми гарантиями и выплатами в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, медицинским обеспечением сотрудников (Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации»)), во многом аналогичная той, что предусмотрена соответствующими законодательными актами для сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 5 мотивировочной части Постановления от 18 марта 2004 года № 6-П указал, что Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I, как следует из его наименования и содержания, определяет условия и порядок пенсионного обеспечения 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 именно этими категориями граждан – по буквальному смыслу статьи 1 данного Закона – ограничивается круг лиц, на которых распространяется его действие. Вместе с тем рядом законодательных актов действие указанного Закона распространено на граждан, проходивших службу в иных правоохранительных органах. Так, федеральными законами от 17 января 1992 года № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (пункт 2 статьи 44) и от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (пункт 1 статьи 50) предусматривается, что пенсионное обеспечение прокуроров, сотрудников таможенных органов и членов их семей осуществляется на условиях и по нормам, которые установлены законодательством Российской Федерации для лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей. Аналогичное правило закреплялось статьей 17 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года № 5238-I «О федеральных органах налоговой полиции» (признан утратившим силу Федеральным законом от 30 июня 2003 года № 86-ФЗ в связи с упразднением Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации) в отношении сотрудников налоговой полиции.

Предписания названных федеральных законов, касающиеся пенсионного обеспечения сотрудников таможенных органов, прокуроров, сотрудников налоговой полиции, отсылают не к отдельным положениям Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I, а к установленным им нормам и условиям в совокупности, т.е. к данному Закону в целом, причем какие-либо изъятия из закрепленного его статьей 6 общего правила назначения и выплаты пенсий для указанных лиц не предусматриваются. То обстоятельство, что после принятия этих федеральных законов в Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I не были внесены соответствующие изменения и дополнения и что в его статье 6 (как и в других статьях) отсутствует упоминание о лицах, проходивших службу в иных правоохранительных органах, пенсионное обеспечение которых также осуществляется по нормам данного Закона, не означает, что в отношении пенсионеров из числа лиц, которые проходили службу в налоговой полиции, таможенных органах, учреждениях и органах прокуратуры, либо в отношении пенсионеров, поступивших на службу в эти правоохранительные органы, правило о приостановлении выплаты назначенной пенсии за выслугу лет не действует, – оно в равной мере распространяется на всех граждан, проходивших службу в правоохранительных органах.

2.3. Таким образом, вопрос, поставленный в ходатайстве Министерства обороны Российской Федерации, не требует официального разъяснения Постановления от 18 марта 2004 года № 6-П, поскольку из пунктов 4 и 5 его мотивировочной части прямо следует, что в случае поступления на службу в таможенные органы (равно как и на иную правоохранительную службу, прохождение которой в течение установленного законом срока дает право на пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, предусмотренных Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I) пенсионеров из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, иных правоохранительных органов выплата им пенсии за выслугу лет, назначенной в соответствии с

указанным Законом, – по смыслу законоположений, регулирующих пенсионное обеспечение этих категорий лиц, – приостанавливается.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью четвертой статьи 71, частью первой статьи 79 и статьей 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать ходатайство Министерства обороны Российской Федерации не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса официальное разъяснение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 года № 6-П не требуется.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному ходатайству окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 2500-О-Р



В.Д.Зорькин