Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. N 563-О"По жалобам граждан Барсукова Бориса Юрьевича, Богдана Сергея Леонидовича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 3 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.П. Маврина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалоб граждан Б.Ю. Барсукова, С.Л. Богдана и других, установил:

1. Граждане Б.Ю. Барсуков, С.Л. Богдан, В.М. Игнатушенко, Н.Д. Куимов и С.И. Протасов в своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации просят признать не соответствующими статьям 1, 2, 18, 19 (части 1 и 2), 37 (части 1 и 3), 39 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) и 115 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации положения пункта 3 статьи 31 Федерального закона от 17 декабря 2001 года "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", согласно которым сохраняются действующие до дня вступления в силу данного Федерального закона условия и нормы установления пенсий летно-испытательному составу гражданской авиации, предусмотренные нормативными правовыми актами; указанные условия и нормы применяются и при оценке пенсионных прав летно-испытательного состава гражданской авиации в соответствии с нормами данного Федерального закона.

По мнению заявителей, названные законоположения во взаимосвязи с другими положениями того же Федерального закона (статьи 5, 7, 27, 29, пункты 2 и 6 статьи 30, пункты 1 и 2 статьи 31) и с учетом смысла, придаваемого им судебной практикой, неправомерно лишают права на пенсию за выслугу лет лиц, которые относятся к летно-испытательному составу и имеют требуемый для ее назначения специальный стаж, включающий выслугу на соответствующих должностях в государственной (военной) авиации, не допускают выплату назначенной пенсии за выслугу лет, являющейся по своему характеру трудовой, в период работы (службы), с учетом которой она установлена, не предусматривают досрочное пенсионное обеспечение по

старости для лиц из числа летно-испытательного состава, вследствие чего право на трудовую пенсию по старости приобретается ими только по достижении общеустановленного пенсионного возраста, а расчетный размер трудовой пенсии при оценке их пенсионных прав по состоянию на 1 января 2002 года исчисляется с применением ограничения отношения их среднемесячного заработка к среднемесячной заработной плате в Российской Федерации.

Нарушение конституционного принципа равенства при осуществлении пенсионных прав работниками летно-испытательного состава заявители усматривают в том, что те из них, кто приобрел и реализовал право на пенсионное обеспечение за выслугу лет до 1 января 2002 года, оказались в более выгодном положении по сравнению с теми, кто реализовал это право после указанной даты: ранее вышедшим на пенсию работникам летно-испытательного состава, в том числе не достигшим общеустановленного пенсионного возраста, с 1 января 2002 года пенсионные органы осуществили перерасчет пенсий по новому пенсионному законодательству и произвели конвертацию их пенсионных прав исходя из установленного им по состоянию на 31 декабря 2001 года размера пенсии; в результате конвертация пенсионных прав была расценена правоприменительной практикой в качестве основания для признания пенсии за выслугу лет данной категории граждан как трудовой пенсии по старости, исчисленной по нормам Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", которая в отличие от пенсии за выслугу лет может выплачиваться в период работы в должностях летно-испытательного состава без каких-либо ограничений.

Кроме того, заявители утверждают, что оспариваемыми законоположениями Правительство Российской Федерации - вопреки конституционным предписаниям - фактически наделяется правом устанавливать пенсионные права граждан, вводить отсутствующий в действующем законодательстве вид пенсии, а также дополнительные ограничения при определении ее размера и условий выплаты.

Как следует из представленных материалов, гражданам Б.Ю. Барсукову, С.Л. Богдану, Н.Д. Куимову и С.И. Протасову после 1 января 2002 года пенсионными органами были назначены пенсии за выслугу лет в соответствии с сохраняющим в силу пункта 3 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" свое действие Положением о порядке назначения и выплаты пенсий за выслугу лет работникам летно-испытательного состава (утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 5 июля 1991 года N 384) в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 1992 года N 577. Выплата данных пенсий, однако, им не производилась на том основании, что они продолжали работать в качестве летчиков-испытателей, а в соответствии с пунктом 3 статьи 31 названного Федерального закона и статьей 87 Закона Российской Федерации от 20 ноября 1990 года "О государственных пенсиях в Российской Федерации" назначенная пенсия за выслугу лет может выплачиваться только при условии оставления ими работы, с учетом которой она была установлена. Законность отказа в выплате установленных им пенсий подтверждена судами общей юрисдикции, ссылавшимися в своих решениях на оспариваемые в жалобах законоположения.

Что касается гражданина В.М. Игнатушенко, то пенсионными органами ему отказано в назначении пенсии за выслугу лет в связи с отсутствием требуемой

выслуги лет (при необходимых не менее 25 лет учтено 15 лет 3 месяца 2 дня), - в нее не был засчитан период военной службы в должности старшего летчика-испытателя военных представительств Министерства обороны Российской Федерации. Решением Ворошиловского районного суда города Ростова-на-Дону от 25 мая 2005 года, оставленным без изменения судебной коллегией по гражданским делам Ростовского областного суда, отказ в назначении ему пенсии признан обоснованным.

2. Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1).

Важнейшим элементом социального обеспечения является пенсионное обеспечение. Государственные пенсии, как закреплено в статье 39 (часть 2) Конституции Российской Федерации, устанавливаются законом, поэтому определение правовых оснований назначения пенсий, их размеров, порядка исчисления и выплаты - компетенция федерального законодателя, который вправе предусматривать как общие условия назначения пенсий, так и особенности приобретения права на пенсию для некоторых категорий граждан, в том числе исходя из характера выполняемой профессиональной деятельности, включая льготные условия назначения пенсии.

Осуществляя дифференциацию пенсионного обеспечения, федеральный законодатель должен исходить из требований Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 55 (часть 2), согласно которой в Российской Федерации не допускается издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы граждан, и учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в сохраняющих свою силу постановлениях от 24 февраля 1998 года N 7-П, от 3 июня 2004 года N 11-П, определениях от 6 марта 2003 года N 107-О, от 12 апреля 2005 года N 164-О, от 27 июня 2005 года N 231-О и других решениях.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный принцип равенства, гарантируя одинаковые права и обязанности для лиц, относящихся к одной категории субъектов права, не исключает возможность установления различных правовых условий для разных категорий, если такая дифференциация не является произвольной и основывается на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов права; в сфере пенсионного обеспечения соблюдение принципа равенства означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

3. До введения в действие Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" пенсионное обеспечение работников летно-испытательного состава осуществлялось в соответствии с нормами Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации", которые предусматривали назначение пенсии в связи с работой в летно-испытательном составе мужчинам - при выслуге не менее 25 лет, женщинам - не менее 20 лет, а при оставлении летной работы по состоянию здоровья - не менее 20 и 15 лет соответственно (статья 79) в размере от 55 до 75 процентов заработка без применения ограничения пенсии максимальным пределом

(статья 84) и устанавливали условие ее выплаты - оставление работы (службы), с учетом которой она назначена (статья 87).

Порядок льготного пенсионного обеспечения работников летно-испытательного состава, предусматривающий назначение им повышенных размеров пенсий за выслугу лет в связи с длительной профессиональной деятельностью в чрезвычайных условиях, опасных для жизни и здоровья, был конкретизирован Положением о порядке назначения и выплаты пенсий за выслугу лет работникам летно-испытательного состава, принятым во исполнение статьи 83 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации", которой Правительство Российской Федерации наделялось полномочием по утверждению списков соответствующих работ (профессий и должностей), с учетом которых назначается пенсия за выслугу лет, а в необходимых случаях - и правил исчисления выслуги и назначения пенсий.

По сравнению с общим порядком назначения пенсий законодательство, регулировавшее пенсионное обеспечение работников летно-испытательного состава, содержало ряд льготных условий: пенсии названной категории граждан назначались независимо от возраста при наличии необходимой выслуги лет; размер пенсии мог составлять 75 процентов среднемесячного заработка, при этом не применялось установленное для всех других категорий работников ограничение пенсии максимальным пределом (не более трех и трех с половиной минимальных размеров пенсии по старости); предусматривался льготный порядок исчисления выслуги лет, дающей право на указанную пенсию, в зависимости от занимаемой должности и проведения летных испытаний или налета часов. Перечисленные льготы обеспечивали существенное повышение уровня пенсионного обеспечения работников летно-испытательного состава.

4. В отличие от утратившего силу с 1 января 2002 года Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", введенный в действие с той же даты, непосредственно не определяет специальные условия пенсионного обеспечения работников летно-испытательного состава, однако пунктом 3 его статьи 31 сохранены действовавшие до 1 января 2002 года льготные условия и нормы назначения им пенсий, предусмотренные нормативными правовыми актами, а также предписано применять их при оценке пенсионных прав соответствующих лиц согласно нормам данного Федерального закона.

Приведенные законоположения являются отсылочными и сами по себе не регулируют условия пенсионного обеспечения названной категории граждан после указанной даты. Разъяснения, касающиеся порядка их применения, были даны в письме Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 22 февраля 2002 года N 1035-ЮЛ и информационном письме от 15 марта 2002 года Министерства труда и социального развития Российской Федерации N 1465-ЮЛ и Пенсионного фонда Российской Федерации N МЗ-06-25\2339, на основе которых сформировалась следующая правоприменительная практика.

В отношении лиц, которые по состоянию на 1 января 2002 года являлись пенсионерами из числа работников летно-испытательного состава и продолжали работу в должностях, дающих право на пенсию за выслугу лет

(включая лиц, не достигших общеустановленного пенсионного возраста), с этой даты возможна оценка пенсионных прав (конвертация) по правилам абзаца первого пункта 6 статьи 30 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" - исходя из размера пенсии за выслугу лет, исчисленной из среднемесячного заработка, с учетом специального стажа, приобретенного до 1 января 2002 года. Конвертация пенсионных прав указанных лиц позволила, таким образом, рассматривать ранее назначенные им пенсии за выслугу лет как трудовые пенсии по старости, исчисленные по нормам названного Федерального закона, которые могут выплачиваться согласно пункту 4 его статьи 18 в установленном размере без каких-либо ограничений, в том числе при продолжении летно-испытательной работы.

В отношении же работников летно-испытательного состава, приобретших на аналогичных основаниях право на пенсию за выслугу лет и обратившихся за ее назначением после 1 января 2002 года, сложилась иная практика реализации их пенсионных прав, предполагающая установление трудовой пенсии по старости и конвертацию их пенсионных прав, приобретенных до 1 января 2002 года, только по достижении общеустановленного пенсионного возраста (за исключением лиц, имеющих право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии с подпунктом 13 пункта 1 статьи 27 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации").

5. До введения в действие Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" все работники летно-испытательного состава в силу особого характера осуществляемой ими профессиональной деятельности рассматривались законодателем как относящиеся к одной категории граждан, имеющих право на льготное пенсионное обеспечение, а потому и последующее правовое регулирование пенсионного обеспечения этих лиц должно осуществляться - в целях соблюдения конституционного принципа равенства - также унифицированным образом. Именно такую цель преследовал законодатель, закрепляя в пункте 3 статьи 31 названного Федерального закона принцип сохранения действовавшего до 1 января 2002 года порядка пенсионного обеспечения работников летно-испытательного состава.

Между тем в правоприменительной практике нормативные положения пункта 3 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" толкуются как фактически вводящие различие в условиях предоставления трудовых пенсий работникам летно-испытательного состава, в зависимости от времени обращения за их назначением - до или после 1 января 2002 года, в результате чего при сходных условиях приобретения права на пенсионное обеспечение они оказались разделенными на две категории: одни приобрели право на конвертацию своих пенсионных прав без каких-либо ограничений и на получение трудовой пенсии по старости ранее общеустановленного пенсионного возраста, объем пенсионных прав других был существенно ограничен. Конвертация пенсионных прав граждан, которые реализуют их после 1 января 2002 года, в силу сложившейся практики применения пункта 3 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" может осуществляться только по достижении ими общеустановленного пенсионного возраста, а назначаемая им пенсия за выслугу лет рассматривается правоприменительными органами как особый вид пенсии, не отнесенной к трудовым пенсиям, и выплата ее приостанавливается согласно пункту 9 Положения о порядке назначения и выплаты пенсий за выслугу лет работникам летно-испытательного состава,

если получатель продолжает выполнять работу, с учетом которой она была установлена.

Тем самым работники летно-испытательного состава, относящиеся к одной возрастной категории (не достигшие общеустановленного пенсионного возраста) и приобретшие право на пенсионное обеспечение за выслугу лет на единых условиях, при реализации своих пенсионных прав оказались поставленными в неравное положение, - при том что заложенный в нормативных положениях пункта 3 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" смысл не предполагает последствием применения закрепленного ими правового регулирования установление в какой-либо форме неравенства в пенсионном обеспечении указанных лиц, а сами эти нормативные положения, сохраняющие установленные ранее действовавшим законодательством условия и нормы, гарантирующие указанным лицам повышенный уровень пенсионного обеспечения, не направлены на какое бы то ни было ущемление их конституционного права на социальное обеспечение.

Следовательно, независимо от времени обращения за назначением пенсии работников летно-испытательного состава - до или после 1 января 2002 года - оценка их пенсионных прав в соответствии с нормами Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" должна осуществляться на одинаковых основаниях, с учетом условий и норм установления пенсий данной категории граждан, предусмотренных действовавшими до 1 января 2002 года нормативными правовыми актами. Иное не имеет надлежащего правового обоснования и несовместимо с требованиями статей 19 (части 1 и 2), 39 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

6. В соответствии с пунктом 1 Положения о порядке назначения и выплаты пенсий за выслугу лет работникам летно-испытательного состава право на пенсию за выслугу лет предоставлено лицам, непосредственно занятым в летных испытаниях (исследованиях) опытной и серийной авиационной, аэрокосмической, воздухоплавательной и парашютно-десантной техники, независимо от ведомственной принадлежности предприятий, организаций и учреждений, в которых они работают. Перечень лиц, относящихся к категории работников летно-испытательного состава, дан в пункте 3 Положения: летчики (пилоты) - испытатели, штурманы-испытатели, бортинженеры-испытатели, ведущие инженеры-испытатели всех наименований, занятые летными испытаниями авиационной техники и входящие в состав штатного летного экипажа, бортмеханики-испытатели, бортэлектрики-испытатели, бортрадисты-испытатели, бортоператоры-испытатели, парашютисты-испытатели. Пункт 5 Положения содержит предписание о включении в выслугу лет работникам летно-испытательного состава времени службы в должностях летного состава Вооруженных Сил - в порядке, установленном для назначения пенсий военнослужащим.

По сложившейся в настоящее время правоприменительной, в том числе судебной, практике, работникам летно-испытательного состава, обратившимся за назначением пенсии за выслугу лет после 1 января 2002 года, включению в требуемую для назначения пенсии выслугу лет (не менее 25 (20) лет) подлежат только периоды работы в должностях и на работах, перечисленных в пункте 3 Положения. Указанная же в пункте 5 Положения военная служба в должностях летного состава право на пенсионное обеспечение за выслугу лет не дает, а потому периоды такой службы пенсионные органы не засчитывают в

выслугу лет, требуемую для назначения пенсии, и учитывают ее лишь сверх этой выслуги лет в составе трудового стажа, влияющего на размер данной пенсии.

Вместе с тем до принятия Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" не существовало каких-либо правовых препятствий для включения в стаж, дающий работнику летно-испытательного состава гражданской авиации право на пенсию за выслугу лет, периодов службы в летном составе Вооруженных Сил. Следовательно, оспариваемые заявителями законоположения, которыми сохраняются условия и нормы пенсионного обеспечения, установленные Положением о порядке назначения и выплаты пенсий за выслугу лет работникам летно-испытательного состава, в отношении лиц, обратившихся за назначением пенсии за выслугу лет после 1 января 2002 года, не могут рассматриваться как допускающие возможность исключать из специального трудового стажа, дающего право на пенсионное обеспечение за выслугу лет, время военной службы в должностях летного состава. Иное истолкование пункта 3 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" не согласуется с аутентичной волей законодателя и нарушает конституционный принцип равенства при реализации права граждан на пенсионное обеспечение, закрепленное в статье 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, вступая тем самым в противоречие и со статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В то же время действующее законодательство не предусматривает перевод из федерального бюджета в Пенсионный фонд Российской Федерации средств, рассчитываемых исходя из получаемого в период военной службы денежного содержания (довольствия) и установленных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. При таких условиях включение в специальный стаж, дающий работникам летно-испытательного состава право на льготное пенсионное обеспечение за выслугу лет, времени военной службы в должностях летного состава приводило бы к назначению данной категории граждан пенсий в системе обязательного пенсионного страхования с учетом периодов, не обеспеченных страховыми платежами, и в размерах, не соотносящихся с суммами страховых взносов, учтенных на их индивидуальных пенсионных лицевых счетах, что не согласуется с требованиями Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", в соответствии с которым должна обеспечиваться реализация предписаний Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

Следовательно, федеральному законодателю надлежит определить порядок возмещения из федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации соответствующих затрат, при том что он вправе установить и новые условия пенсионного обеспечения работников летно-испытательного состава, в том числе в рамках профессиональной пенсионной системы. Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что федеральному законодателю должен быть предоставлен разумный срок для установления соответствующего правового механизма. Кроме того, вступлением в силу настоящего Определения затрагивается расходная часть сформированного на 2007 год бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, неисполнение которого может привести к недопустимому нарушению прав получателей трудовых пенсий. Этим обусловливается необходимость установления особенностей исполнения настоящего Определения в соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде

Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и статьей 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Положения пункта 3 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" - по своему конституционно-правовому смыслу - не позволяют вводить различия в оценке приобретенных по состоянию на 1 января 2002 года пенсионных прав работников летно-испытательного состава в соответствии с нормами Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", приводящие к неравенству в установлении и выплате им трудовых пенсий, и не допускают возможность исключения из специального трудового стажа работников летно-испытательного состава, дающего право на пенсионное обеспечение за выслугу лет, времени военной службы в должностях летного состава.

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе правовых позиций, выраженных им в сохраняющих свою силу решениях, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Федеральному законодателю надлежит урегулировать порядок возмещения из федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации затрат, связанных с включением в специальный трудовой стаж работников летно-испытательного состава времени военной службы в должностях летного состава, и обеспечить его введение в срок не позднее 1 июля 2007 года.

3. Признать жалобы граждан Барсукова Бориса Юрьевича, Богдана Сергея Леонидовича, Игнатушенко Виктора Матвеевича, Куимова Николая Дмитриевича и Протасова Сергея Ильича не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленных заявителями вопросов не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

4. Дела граждан Барсукова Бориса Юрьевича, Богдана Сергея Леонидовича, Игнатушенко Виктора Матвеевича, Куимова Николая Дмитриевича и Протасова Сергея Ильича подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Определения, если для этого нет других препятствий.

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

6. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации	В.Д. Зорькин

Судья-секретарь Конституционного Суда Российской Федерации	Ю.М. Данилов