

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 4 октября 2012 г. N 1768-О ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНКИ КОРШУНОВОЙ ОЛЬГИ НИКОЛАЕВНЫ НА НАРУШЕНИЕ ЕЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ СТАТЬЕЙ 34 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЯХ И КОМПЕНСАЦИЯХ ДЛЯ ЛИЦ, РАБОТАЮЩИХ И ПРОЖИВАЮЩИХ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЯХ"

МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Н.С. БОНДАРЯ

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2012 года N 1768-О, несмотря на его отказной характер, имеет значительно более широкое значение, чем сам по себе отказ в рассмотрении конкретной жалобы гражданки О.Н. Коршуновой на нарушение ее конституционных прав [статьей 34](#) Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях". Юридическое значение данного Определения состоит, в частности, в том, что оно должно придать такой же вектор (отказной) всей последующей общеправовой судебной практике по соответствующим вопросам, хотя до последнего времени, по крайней мере в ряде субъектов Российской Федерации, она была иной. В связи с несогласием с таким решением считаю необходимым дать некоторые пояснения своей позиции.

1. Из материалов дела следует, что заявительница, проживающая в местности, приравненной к районам Крайнего Севера, с 2007 года являлась получателем трудовой пенсии по старости и, соответственно, с этого же времени приобрела право на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно один раз в два года, предусмотренное [статьей 34](#) Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях". Последующий отказ в предоставлении ей указанной компенсации со стороны правоприменительных органов был вызван тем, что с 1 января 2010 года она перешла на получение трудовой пенсии по случаю потери кормильца (мужа), тогда как действующее законодательство связывает право на получение соответствующей компенсации со статусом получателя трудовой пенсии по старости или по инвалидности.

Отказывая заявительнице в принятии ее жалобы к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что установленное оспариваемой [нормой](#) правовое регулирование не может рассматриваться как произвольное и нарушающее конституционный принцип равенства, поскольку пенсионеры по старости и по инвалидности, с одной стороны, и лица, получающие пенсию по случаю потери кормильца, с другой, не могут быть отнесены к одной и той же категории. При этом заявительница не лишена возможности перейти на получение трудовой пенсии по старости и тем самым вновь приобрести право на получение компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно ([пункт 2.3](#) мотивировочной части).

Нет оснований ставить под сомнение саму по себе возможность установления дифференцированного правового регулирования социального обеспечения для лиц, являющихся получателями трудовой пенсии по старости или по инвалидности, с одной стороны, и трудовой пенсии по случаю потери кормильца, с другой: это действительно различные категории граждан, что предполагает возможность, как справедливо отмечается и в [Определении](#), дифференцированного подхода к правовому регулированию их правового статуса.

Следует, однако, учитывать, что вопрос, поставленный в конституционной жалобе, касался иного аспекта равенства применительно к соответствующей сфере общественных отношений. Заявительница, как это прямо следует из ее жалобы и материалов конкретного дела, настаивала на признании оспариваемой [нормы](#) неконституционной по причине допускаемого ею неравенства внутри одной и той же категории граждан, а именно среди лиц, уже приобретших право на получение трудовой пенсии по старости и какое-то время пользовавшихся этим правом, при том что основанием применения дифференцированного подхода послужил последующий переход на получение трудовой пенсии по случаю потери кормильца. Соответственно, в своей жалобе заявительница прямо указала на то, что право выбора вида пенсии (при наличии права на получение трудовой пенсии по старости), по ее мнению, само по себе не может являться основанием для отказа в реализации ранее предоставленного ей права на компенсацию расходов по проезду к месту отдыха и обратно.

2. Сам факт принятия отказного **Определения** свидетельствует о том, что Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что обжалованная гражданкой О.Н. Коршуновой **норма** не содержит неопределенности и, стало быть, отсутствуют предусмотренные **статьей 36** Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основания для принятия жалобы к рассмотрению.

Известно, однако, что конституционное требование определенности должно учитывать как само по себе нормативное содержание оспариваемых **норм**, так и: а) их официальное или иное толкование и б) тот смысл, который придается им сложившейся правоприменительной практикой. К этому Конституционный Суд напрямую обязывает Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" (**статья 74**), ориентируя, таким образом, на широкое понимание принципа правовой определенности. Требование единообразия правоприменительной, в особенности судебной, практики является неотъемлемой частью конституционной доктрины правовой определенности. Ведь правовая определенность - не самоцель; это - средство достижения, обеспечения равенства всех перед законом и, соответственно, эффективной защиты прав и свобод граждан.

Кто и каким образом, с помощью каких механизмов может (и должен!) обеспечивать такое единство? В правовых системах общего права такие механизмы присутствуют в самой по себе системе судебных органов, призванных рассматривать соответствующие дела: принцип правовой определенности (и, соответственно, требование единства судебной практики) обеспечивается в этом случае с помощью прецедентного права как формы судебного нормотворчества. Континентальная система права этими механизмами, по общему правилу, не пользуется. Поэтому здесь особое значение имеет институт конституционного контроля; он объективно играет важную роль в решении задач по обеспечению правовой определенности и в конечном счете - утверждению единообразия судебной практики.

Именно такая ситуация, когда вмешательство органа конституционного контроля было бы принципиально важным, сложилась, как представляется, в рамках настоящего дела. Причем речь идет не просто об отсутствии в данном случае единообразия судебной практики, а о складывающейся тенденции в пользу положительного решения судами общей юрисдикции вопроса о возможности предоставления компенсации расходов на проезд к месту отдыха и обратно для лиц, избравших получение трудовой пенсии по случаю потери кормильца. Так, в отличие от решений, принятых судами по конкретному делу заявительницы, в подготовленном Верховным Судом Республики Карелия обобщении судебной практики по гражданским делам, связанным с применением **статьи 34** Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (февраль 2009 года), указывается, что реализация гражданином права на выбор пенсии не может являться основанием для ограничения его других пенсионных прав, которые гражданин приобрел ранее, в том числе права на компенсацию расходов по оплате проезда к месту отдыха и обратно. Аналогичный подход обнаруживается в решениях судов ряда других субъектов Российской Федерации, которые удовлетворяют иски пенсионеров - получателей пенсий по случаю потери кормильца, если они ранее получали трудовую пенсию по старости (например, кассационное определение Хабаровского краевого суда от 10 февраля 2012 года, дело N 33-937/2012; определение Верхнекетского районного суда Томской области от 4 марта 2011 года, дело N 11-2/2011 и др.). В свою очередь, Верховный Суд Российской Федерации в своем ответе на запрос Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе гражданки О.Н. Коршуновой указал, что, по его мнению, отсутствуют правовые основания для установления различий в предоставлении права на получение компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно в зависимости от вида получаемой трудовой пенсии между лицами, имеющими право на получение двух видов трудовых пенсий - по старости и по случаю потери кормильца, с одной стороны, и гражданами, получающими трудовую пенсию по старости (в том числе выбравшими этот вид трудовой пенсии при наличии права на получение трудовых пенсий различных видов), с другой.

Такой подход судов общей юрисдикции является подтверждением их стремления выработать в системе действующего законодательного регулирования интерпретацию обжалуемой нормы в соответствии с конституционными принципами равенства и справедливости и обеспечить - на основе неформального подхода - эффективную судебную защиту социальных прав соответствующей категории граждан. Это согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой в практике всех судов должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению законоположений (постановления от 23 декабря 1997 года **N 21-П**, от 23 февраля 1999 года **N 4-П**, от 28 марта 2000 года **N 5-П**, от 25 января 2001 года **N 1-П**, от 6 апреля 2006 года **N 3-П**, от 23 января 2007 года **N 1-П** и др.).

3. [Закон](#) Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", согласно его преамбуле, устанавливает государственные гарантии и компенсации по возмещению дополнительных материальных и физиологических затрат гражданам в связи с работой и проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера. Одной из таких обеспечительно-компенсаторных мер является предусмотренное его [статьей 34](#) право пенсионеров, являющихся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно один раз в два года, которая осуществляется в порядке, размере и на условиях, определяемых Правительством Российской Федерации. По смыслу этого законоположения, рассматриваемого в том числе в системной связи с целями принятия названного [Закона](#), установленное в нем право на компенсацию возникает у проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях пенсионеров, являющихся получателями трудовой пенсии по старости и по инвалидности, независимо от продолжительности стажа работы и факта получения инвалидности в период работы в указанных местностях. Соответственно, для лиц, у которых такое право уже возникло, [Закон](#) не предусматривает возможности его отмены, поскольку, будучи признанным со стороны государства, это право по юридической природе становится приобретенным правом, и оно реализуется в длящихся правоотношениях, обусловленных проживанием соответствующего лица (пенсионера) в пределах территорий с экстремальными природно-климатическими условиями Крайнего Севера.

В своих ранее принятых решениях Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что компенсация расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно, предоставляемая пенсионерам, является по своей природе видом государственной поддержки - льготой, носящей компенсаторный характер, право на которую непосредственно из [Конституции](#) Российской Федерации не вытекает, а поэтому определение оснований ее предоставления, круга субъектов, на которых она распространяется, источника и порядка ее финансирования входит в компетенцию законодателя (определения от 25 декабря 2003 года [N 509-О](#) и от 2 февраля 2006 года [N 38-О](#)). Вместе с тем отсутствие в [Конституции](#) Российской Федерации соответствующих положений, как отмечается в [Постановлении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2010 года [N 3-П](#), не освобождает федерального законодателя, осуществляющего в рамках своих дискреционных полномочий правовое регулирование, от обязанности при определении круга лиц, которым соответствующее право предоставляется, соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. При этом федеральный законодатель должен исходить из того, что гарантированный [статьей 19 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации принцип равенства носит универсальный характер, оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в [Конституции](#) Российской Федерации, но и прав, приобретаемых гражданами на основании закона (постановления от 24 мая 2001 года [N 8-П](#), от 18 марта 2004 года [N 6-П](#), от 16 июня 2006 года [N 7-П](#), от 16 июля 2007 года [N 12-П](#), от 27 ноября 2009 года [N 18-П](#) и от 15 декабря 2011 года [N 28-П](#)). Различия же в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. Граждане, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и имеющие право на назначение трудовой пенсии по старости и по инвалидности, а соответственно, приобретшие также право на получение компенсации расходов по проезду к месту отпуска и обратно, не могут быть в дальнейшем поставлены в иные (отличные от данной категории граждан) юридические условия в зависимости от обстоятельств, не связанных с природой и предназначением приобретенного права и указанной компенсации, поскольку это означало бы различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях как социальной (проживание в районах Крайнего Севера), так и правовой (все они - субъекты приобретенного на одних и тех же условиях права) действительности. Эти лица в одинаковой мере подвержены влиянию неблагоприятных условий проживания в соответствующих районах, испытывают сходные материальные трудности и физиологические потребности выезда для отдыха за пределы места постоянного проживания с неблагоприятными климатическими условиями. Реализация же гражданами, находящимися в подобной ситуации, права на переход от одного вида трудовой пенсии (по старости или по инвалидности) к другой (по случаю потери кормильца) сама по себе в принципиальном плане не влияет на условия и качество их жизни, не ставит их в преимущественное положение по сравнению с иными неработающими пенсионерами, проживающими в данных местностях. При этом нужно учитывать, что основной смысл трудовой пенсии по случаю потери кормильца состоит в компенсации заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью застрахованных лиц (работников) ([статья 2](#) Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"). Речь идет, стало быть, о сохранении находившимся на иждивении лицам и после потери кормильца ранее

достигнутого ими уровня жизни, а не о приобретении каких-либо дополнительных благ (выплат) по сравнению с имевшимися.

Таким образом, норма [статьи 34](#) Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" приобретает в судебной практике положительную интерпретацию, согласно которой не исключается возможность получения компенсации расходов на оплату проезда к месту отдыха и обратно для пенсионеров, приобретших право на получение трудовой пенсии по старости и по инвалидности, но впоследствии перешедших на получение трудовой пенсии по случаю потери кормильца, что не расходится с изложенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и в принципиальном плане поддерживается Верховным Судом Российской Федерации.

4. Как следует из [статьи 125](#) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений [статьи 3](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", предназначение Конституционного Суда Российской Федерации определяется, прежде всего, целями защиты прав и свобод человека и гражданина, что согласуется с признанием человека, его прав и свобод, высшей ценностью и возложением на государство обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина ([статья 2](#) Конституции Российской Федерации). При этом Конституция Российской Федерации не предполагает какой-либо иерархии прав и свобод человека и гражданина, в том числе в зависимости от их материального содержания и сфер реализации, а исходит из того, что все права и свободы человека и гражданина, включая те, что не получили в ней своего непосредственного текстуального закрепления ([статья 55, часть 1](#)), являются равноценными и образуют единый, взаимосогласованный комплекс. Это корреспондирует сложившемуся в современном мировом сообществе подходу к правам человека, согласно которому все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны ([преамбула](#) Декларации о праве на развитие, принятой резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1986 года, часть I, пункт 5, Венской [декларации](#) и Программы действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека, Вена, 25 июля 1993 года).

Следовательно, все права и свободы человека и гражданина, в том числе социальные права, должны получать равную защиту со стороны государства, в частности посредством конституционного правосудия.

При этом в силу самой своей природы и предназначения Конституционный Суд Российской Федерации при проверке оспариваемых законоположений и их интерпретации должен исходить из приоритета прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности и, соответственно, при обнаружении тех или иных элементов неопределенности в правовом регулировании обеспечивать присущими ему способами преодоление такого рода дефектов и коллизий исходя из принципа наибольшего благоприятствования для человека, избирать из всех возможных тот вариант конституционно-правового истолкования, который обеспечивает больший уровень гарантирования прав и свобод человека и гражданина, включая социальные права. Это особенно важно в тех случаях, когда при рассмотрении поступившего обращения Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу о существовании на практике различных подходов к пониманию смысла и применению оспариваемых законоположений.

И наоборот, недопустимо введение посредством конституционного правосудия дополнительных ограничений прав и свобод человека и гражданина, включая ограничения приобретенных прав, равно как и расширение возможного круга субъектов, на которых могут распространяться такие ограничения. Эта "привилегия" должна оставаться исключительно за законодателем, а Конституционный Суд Российской Федерации оценивает обоснованность и соразмерность таких ограничений. При этом Конституционный Суд Российской Федерации всегда последовательно защищал социальные права граждан, рассматривая их как важнейшую разновидность прав человека и гражданина, которые обладают всеми качествами неотъемлемых, непосредственно действующих прав человека и гражданина.

Что же касается анализируемого [Определения](#), то представляется, что Конституционный Суд Российской Федерации, установив наличие в судебной практике тенденции к признанию на основании оспариваемой [нормы](#) права на получение компенсации расходов на проезд к месту отдыха и обратно за пенсионерами, перешедшими от получения трудовой пенсии по старости к получению трудовой пенсии по случаю потери кормильца, не должен был принимать решение, которое, по существу, отрицает указанное право. Это важно еще и потому, что такой подход может породить неясность в отношении тех проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях пенсионеров, чье право на получение компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно уже признано на основании решений судов общей юрисдикции.

5. Все это позволяет сделать вывод о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации норма [статьи 34](#) Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях"; в силу же [статьи 36](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" это является основанием для рассмотрения дела по существу.