

О проверке конституционности пункта 1 статьи 196, пункта 2 статьи 202, подпункта 2) пункта 3 статьи 204 Социального кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года и части пятой пункта 5 Правил исчисления (определения) размеров, назначения, осуществления, приостановления, перерасчета, возобновления, прекращения и пересмотра решения о назначении (отказе в назначении) государственной базовой пенсионной выплаты, пенсионных выплат по возрасту, утвержденных приказом Заместителя Премьер-Министра – Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 22 июня 2023 года № 232

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 18 мая 2026 года № 79-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе Председателя Азимовой Э.А., судей Ескендинова А.К., Жакипбаева К.Т., Жатканбаевой А.Е., Кыдырбаевой А.К., Мусина К.С., Нурмуханова Б.М., Онгарбаева Е.А., Подопригоры Р.А. и Ударцева С.Ф., с участием представителей:

Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан – вице-министра Ертаева А.М.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства Сулейменова Д.А.,

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – старшего помощника Генерального Прокурора по особым поручениям Адамова Т.Б.,

Национального центра по правам человека – заместителя заведующего отделом правовой и организационно-аналитической работы Абдрахмановой Д.Т.,

Республиканской коллегии адвокатов – члена научно-консультативного совета Дельманова С.С.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Отдела законодательства Харесовой Н.Т.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя заведующего Отделом законодательства Сартаевой Н.А.,

Каспийского общественного университета – декана Высшей школы права доктора юридических наук, профессора Мороз С.П.,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан – исполняющего обязанности руководителя отдела гражданского, гражданского

процессуального законодательства и исполнительного производства Акимжановой М.Т

»

Института парламентаризма – исполнительного директора кандидата юридических наук Канатова А.К.,

Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан – профессора кафедры специальных юридических дисциплин, кандидата юридических наук Хана В.В.,

рассмотрел в открытом заседании представление Восточно-Казахстанского областного суда (далее – суд) о признании неконституционными пункта 1 статьи 196, пункта 2 статьи 202, подпункта 2) пункта 3 статьи 204 Социального кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года (далее – Кодекс), части пятой пункта 5 Правил исчисления (определения) размеров, назначения, осуществления, приостановления, перерасчета, возобновления, прекращения и пересмотра решения о назначении (отказе в назначении) государственной базовой пенсионной выплаты, пенсионных выплат по возрасту, утвержденных приказом Заместителя Премьер-Министра – Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 22 июня 2023 года № 232, зарегистрированным в Министерстве юстиции Республики Казахстан 23 июня 2023 года № 32890 (далее – Правила).

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Кыдырбаеву А.К., специалистов в области филологии – доктора филологических наук, профессора Ашимханову С.А., доктора филологических наук, профессора Смагулову Г.Н. и доктора философии (PhD) по специальности "Казахская филология" Рамазанова Т.Б., участников заседания, изучив материалы конституционного производства, заключение эксперта – доктора юридических наук, профессора Высшей школы права Международного университета Астана Нурмагамбетова А.М. и проанализировав нормы действующего права Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило представление суда о признании неконституционными пункта 1 статьи 196, пункта 2 статьи 202, подпункта 2) пункта 3 статьи 204 Кодекса и части пятой пункта 5 Правил.

Из представления следует, что суд пришел к выводу о нарушении закрепленных Конституцией прав человека и гражданина в связи с несоответствием оспариваемых им норм положениям статьи 14 и пункта 1 статьи 28 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция, Основной Закон). По мнению суда, данные положения ограничивают конституционное право гражданина Республики Казахстан на социальное обеспечение, предусматривая зависимость реализации указанного права на

государственную базовую пенсионную выплату и пенсионную выплату по возрасту от факта его постоянного проживания на территории Республики Казахстан.

При проверке конституционности вышеуказанных норм Кодекса и Правил Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Согласно пункту 1 статьи 1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Социальный характер государства выражается в обязанности создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и надлежащую социальную защиту каждого гражданина, в том числе в нетрудоспособном возрасте.

Нетрудоспособность по возрасту обуславливает объективное состояние социальной уязвимости лица, при котором оно утрачивает возможность самостоятельно обеспечивать достойный уровень жизни.

Пенсионное обеспечение как одна из форм социального обеспечения представляет собой совокупность социальных, правовых и экономических мер, направленных на предоставление гражданам пенсионных выплат при наступлении соответствующего возраста и других условий, предусмотренных законом, является ключевым элементом социальной поддержки со стороны государства, направленной на реализацию конституционно и законодательно закрепленного обязательства по обеспечению лица, достигшего пенсионного возраста, доходом не ниже установленного минимального уровня. Установление минимального размера пенсии направлено на определение порогового уровня, гарантированного государством как минимальный стандарт материального содержания лиц пенсионного возраста.

2. В силу пункта 1 статьи 28 Конституции гражданину Республики Казахстан гарантируется социальное обеспечение по возрасту. В соответствии со статьей 14 Конституции все равны перед законом и судом, никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам. Конституционное равенство предполагает, что Основной Закон закрепляет и гарантирует право, а порядок и условия его реализации определяются законом. При этом законодатель, принимая акты в сфере пенсионного обеспечения, согласно положениям Конституции не вправе вводить ограничения, которые посягают на сущность самого права и делают его реализацию невозможной.

Право на социальное обеспечение закреплено и в международных актах (статья 22 Всеобщей декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (далее – ООН) от 10 декабря 1948 года, и статья 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966

года и ратифицированного Законом Республики Казахстан от 21 ноября 2005 года № 87 (далее – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах).

Права и свободы принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми. Конституционно-правовой статус граждан Республики Казахстан предполагает, в том числе, обладание в полном объеме правом на социальное обеспечение по возрасту и исключает возможность произвольного его ограничения. Данные права и свободы являются основополагающими при разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих условия и порядок осуществления этих прав и свобод (пункт 2 статьи 12 Конституции).

Признавая право каждого гражданина 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" такого права, "и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе" (статья 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Полное прекращение выплаты пенсии по возрасту и государственной базовой пенсионной выплаты, равно как и отказ в назначении таковых по сути, посягает на содержательную сущность права на социальное обеспечение по возрасту и исключает его осуществление для значительной группы граждан.

Обстоятельство проживания в стране назначения пенсионных выплат может учитываться в целях упорядочения установленного порядка реализации пенсионных прав граждан. Однако данное обстоятельство не может рассматриваться как обязательное условие существования самого права на пенсионное обеспечение гражданина Республики Казахстан.

Конституционный Суд обращает внимание, что применение положений Кодекса, допускающих полное прекращение выплаты ранее назначенной пенсии или отказ в ее назначении гражданину Республики Казахстан исключительно на основании факта его постоянного проживания за пределами страны гражданства, способно повлечь необоснованное различие в объеме прав, свобод и обязанностей граждан, фактическую утрату ими социального обеспечения, аннулирование реального содержания конституционной гарантии.

3. Пенсионные выплаты по возрасту и государственная базовая пенсионная выплата по своей правовой природе являются выплатами, связанными именно с наступлением определенного возраста и возникновением при этом социальной уязвимости лица, но не с местом его проживания.

Пункт 1 статьи 196 Кодекса, закрепляя в целом социальное право на пенсионное обеспечение, сформулирован таким образом, что условие реализации права на пенсионное обеспечение в виде требования постоянного проживания в стране включено в норму общего характера. Пункт 3 статьи 196 Кодекса прямо указывает, что

порядок и условия реализации данного права (вопросы назначения, прекращения, приостановления, возобновления выплат и т.д.) определяются в других статьях Кодекса

Изложение пункта 1 статьи 196 Кодекса, касающееся включения условия реализации права на пенсионное обеспечение в виде требования постоянного проживания в стране, осуществлено с нарушением правил юридической техники, что создало предпосылки к неоднозначному толкованию, не в полной мере соответствующему конституционным гарантиям социального обеспечения, в частности по возрасту.

Конституционный Суд исходит из того, что на конституционно-правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина сказывается наличие или отсутствие гражданства как важнейшего фактора, опосредуемого устойчивой политико-правовой связью между лицом и государством, определяющего их взаимные права и обязанности. И именно наличие или отсутствие гражданства может определять различия в объеме прав, свобод и обязанностей граждан и иных лиц. Конституция устанавливает для этих субъектов разный объем прав и свобод, которыми они могут пользоваться, и разный объем обязанностей, которые на них возлагаются.

Конституционно-правовой статус граждан Республики Казахстан предполагает обладание ими всем комплексом прав, свобод и обязанностей, установленных Конституцией, при равенстве их перед законом. Для иностранцев и лиц без гражданства предусмотрен иной, ограниченный, конституционно-правовой статус: эти лица пользуются правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан страны, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, законами и международными договорами (нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 декабря 2003 года № 12).

Республика Казахстан, гарантируя в пункте 1 статьи 28 Конституции социальное обеспечение по возрасту именно гражданам Казахстана, предоставляет им конституционное право на пенсионное обеспечение вне зависимости от места их постоянного проживания (на территории Республики Казахстан или за ее пределами) при условии соответствия иным критериям, предусмотренным законом.

Граждане Республики Казахстан не утрачивают своего гражданства при выезде за пределы страны, а значит, сохраняют весь объем конституционных прав и гарантий, предоставляемых гражданам страны в отношении пенсионных выплат по возрасту.

Тогда как дополнительное требование постоянного проживания на территории Республики Казахстан при решении вопроса о праве на пенсионное обеспечение, исходя из положений пункта 1 статьи 196 Кодекса, распространяется на иностранцев и лиц без гражданства, не обладающих правовой связью с государством в форме гражданства, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и ратифицированными международными договорами.

Исходя из системного толкования норм Конституции и положений Кодекса, Конституционный Суд приходит к выводу, что положения пункта 1 статьи 196 Кодекса не предполагают установления для граждан Республики Казахстан обязательного условия проживания на территории страны для возникновения у них законного права на пенсионное обеспечение.

Конституция не содержит положений, связывающих существование права на пенсионное обеспечение исключительно с проживанием гражданина на территории Республики Казахстан.

Согласно пункту 2 статьи 21 Конституции: "Каждый имеет право выезжать за пределы Республики. Граждане Республики имеют право беспрепятственного возвращения в Республику". Реализация гражданином конституционного права свободного передвижения не может служить основанием для ограничения его конституционного права на пенсионное обеспечение, поскольку все права человека и основные свободы неделимы и взаимосвязаны; развитие и защита одной категории прав не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государства от обязанности развития и защиты прав других категорий.

Особое значение в данном контексте имеет международный аспект. В условиях миграционной активности населения пенсионное обеспечение граждан, проживающих за пределами государства своего гражданства, требует разумного и согласованного межгосударственного регулирования. Это связано с различием пенсионных систем и отсутствием однотипных подходов к вопросу предоставления пенсионных прав. Заключение соответствующих договоров позволяет устанавливать механизм реализации пенсионных прав граждан: эффективно решать вопросы взаимодействия разных государственных систем социального обеспечения, суммировать трудовой стаж, избегать двойных выплат, сохранять приобретенные гражданами пенсионные права.

Целью такого регулирования является продолжение социального обеспечения, на которое лицо имело право в стране своего гражданства, поскольку пенсионное обеспечение является существенным (зачастую единственным) источником дохода. Сохранение в этом случае пенсионных прав при переезде в другую страну позволяет человеку свободно выезжать за пределы государства, не опасаясь ограничения в своих конституционных правах.

В связи с вышеуказанным Конституционный Суд особо обращает внимание на необходимость развития национального законодательства и заключения международных договоров для устранения процедурных пробелов, поскольку одним из важнейших факторов соблюдения прав гражданина на социальное обеспечение является создание эффективного механизма социальной защиты граждан. Действующее законодательство Республики Казахстан не содержит механизма выплаты пенсий гражданам, постоянно проживающим за пределами страны, что в совокупности с отсутствием заключенных международных договоров создает риск

правовой неопределенности ввиду неточности соответствующих норм права или их несогласованности.

Законодателю необходимо разработать правовой механизм с учетом опыта зарубежных стран, который одновременно будет гарантировать права граждан на пенсионное обеспечение независимо от места их жительства и предотвращать злоупотребления, а также позволит исключить неправомерные пенсионные выплаты.

Целью государственной базовой пенсионной выплаты является обеспечение соответствующей материальной поддержки лицам, достигшим пенсионного возраста, в том числе тем, у кого в силу разных причин нет трудового стажа или он является небольшим, а также отсутствуют накопления в Едином накопительном пенсионном фонде. Базовая пенсионная выплата представляет собой один из компонентов пенсионной системы страны, направленной на предотвращение снижения уровня жизни пенсионеров, а также способствует удовлетворению их базовых жизненных потребностей и свидетельствует о выполнении государством своей социальной функции.

4. В нормативном постановлении Конституционного Суда от 27 марта 2023 года № 5 право на пенсию за выслугу лет признано производным от трудовой деятельности, а сами пенсионные выплаты – одной из форм социальной защиты. Данная правовая позиция применима и к пенсии по возрасту, которая также связана с трудовой деятельностью лица.

Так, пенсионные выплаты по возрасту назначаются лицам, достигшим определенного Кодексом возраста и имеющим соответствующий трудовой стаж на 1 января 1998 года. Размер пенсионных выплат зависит от длительности трудового стажа и величины среднемесячного дохода гражданина в период работы.

Право на пенсионную выплату по возрасту возникает вследствие предшествующего трудового вклада гражданина и является формой компенсации утраты дохода в силу нетрудоспособности лица при достижении им пенсионного возраста, что предопределяет особый характер такого права. Финансирование данной выплаты из республиканского бюджета не изменяет ее сущности как заработанной предшествующим трудом и общественно-полезной деятельностью. Гражданин, добросовестно участвовавший в солидарной пенсионной системе, вправе рассчитывать на сохранение и реализацию приобретенных пенсионных прав независимо от места своего проживания, что вытекает из принципов социальной справедливости, добросовестности государства и защиты законных ожиданий его граждан.

Конституционный Суд подчеркивает, что сохранение пенсионных прав гражданина в подобных случаях должно рассматриваться как элемент добросовестности государства в совокупности с соблюдением принципов правовой преемственности. Пенсионное законодательство должно обеспечивать гражданину как участнику солидарных социальных правоотношений уверенность в стабильности его официально

признанного статуса и реализации обусловленных этим статусом прав. Иной подход не соответствует требованиям статьи 39 Основного Закона.

5. Пункт 2 статьи 202 и подпункт 2) пункта 3 статьи 204 Кодекса определяют общий период осуществления пенсионных выплат по возрасту, государственной базовой пенсионной выплаты и их прекращения в случае установления факта выезда получателя на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан.

В этих положениях Кодекса факт выезда получателя на постоянное место жительства за пределы страны имеет юридическое значение и влечет прекращение пенсионных выплат только в отношении лиц, к которым предъявляется такое требование при назначении данных выплат.

При таком понимании Конституционный Суд не усматривает несоответствия пункта 2 статьи 202 и подпункта 2) пункта 3 статьи 204 Кодекса положениям Конституции.

6. Оспариваемые положения части пятой пункта 5 Правил связаны с механизмом подтверждения соответствия заявителя требованиям закона и не содержат запретов, ограничений на назначение пенсии, в связи с чем оснований для признания нормативного правового акта в указанной части не соответствующим Конституции не имеется. Уполномоченному государственному органу следует внести уточняющие поправки в указанный акт.

В силу пункта 2 статьи 50 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" (далее – Конституционный закон) Конституционный Суд осуществил проверку конституционности оспариваемых судом положений Кодекса только в части, указанной в его представлении в отношении пенсионных выплат, предусмотренных подпунктами 1) и 2) пункта 1 статьи 196 Кодекса.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55 – 58, 62, пунктом 4 статьи 63, пунктом 4 статьи 64 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона, Конституционный Суд Республики Казахстан в рамках предмета обращения постановляет:

1. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан пункт 1 статьи 196 Социального кодекса Республики Казахстан в следующем истолковании:

при реализации права на назначение и получение государственной базовой пенсионной выплаты и пенсионной выплаты по возрасту требование о постоянном проживании на территории Республики Казахстан не предъявляется к гражданину Республики Казахстан при соответствии его всем другим условиям, установленным законом для их назначения.

2. Признать соответствующими Конституции Республики Казахстан пункт 2 статьи 202 и подпункт 2) пункта 3 статьи 204 Социального кодекса Республики Казахстан в следующем истолковании:

факт выезда получателя пенсионных выплат на постоянное место жительства за пределы страны имеет юридическое значение и влечет их прекращение только в отношении лиц, к которым предъявляется данное требование при назначении таких выплат (с учетом истолкования, изложенного в пункте 1 постановляющей части настоящего нормативного постановления), если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

3. Признать соответствующей Конституции Республики Казахстан часть пятую пункта 5 Правил исчисления (определения) размеров, назначения, осуществления, приостановления, перерасчета, возобновления, прекращения и пересмотра решения о назначении (отказе в назначении) государственной базовой пенсионной выплаты, пенсионных выплат по возрасту, утвержденных приказом Заместителя Премьер-Министра – Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 22 июня 2023 года № 232, с учетом пунктов 1 и 2 постановляющей части настоящего нормативного постановления.

4. Правительству Республики Казахстан не позднее одного года со дня опубликования настоящего нормативного постановления инициировать проект закона о внесении изменений и дополнений в Социальный кодекс Республики Казахстан в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенными в данном нормативном постановлении.

О принятых мерах в указанный срок проинформировать Конституционный Суд Республики Казахстан.

5. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики Казахстан, окончательным и обжалованию не подлежит.

6. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в периодических печатных изданиях, получивших право на официальное опубликование законодательных актов, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

*Конституционный Суд
Республики Казахстан*