

По делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан

Постановление · № 11-П · от 03.06.2004 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан

город Москва 3 июня 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующей Л.М.Жарковой, судей М.В.Баглая, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, В.О.Лучина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой,

с участием судьи Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области А.Н.Кнепмана, судьи Октябрьского районного суда города Липецка Л.В.Косы, граждан Л.В.Ерошкиной, А.Е.Калюты, Р.И.Спиридоновой, Т.В.Субботиной, представителя гражданина И.А.Марченко - адвоката Р.М.Магомедова, представителя гражданки С.И.Шатиловой - адвоката В.И.Шатилова, представителя гражданки Л.А.Черновой - адвоката А.Б.Царева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97, 99, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной

области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобы граждан Р.З.Асфандияровой, Л.М.Басан, З.З.Башировой, Е.В.Безносовой, Г.В.Беловой, Е.М.Бережной, Т.Н.Блок, Т.В.Братчук, Н.Б.Васильевой, В.М.Вереи, В.Н.Горчаковой, Н.Л.Дроботущенко, А.Г.Ерошкиной, Л.В.Ерошкиной, Л.Н.Зайко, О.Н.Измоденовой, А.Е.Калюты, Л.И.Карповой, В.Л.Киреевой, Н.Л.Киреевой, Л.К.Козиной, Н.А.Кузнецовой, Г.И.Латышевой, З.Ф.Макрушиной, И.А.Марченко, В.Г.Моисеевой, В.Н.Рачек, Е.П.Сагитовой, Т.Н.Сергеевой, Т.Б.Скорняковой, Р.И.Спиридоновой, Т.В.Субботиной, М.Ш.Тукаевой, К.Г.Фархшатовой, Л.А.Черновой, С.И.Шатиловой, О.И.Яниной, Н.Ю.Якимовой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Учитывая, что все обращения касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С.Хохряковой, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - В.И.Селиверстова, от Пенсионного фонда Российской Федерации - Л.И.Чижик, от Министерства образования и науки Российской Федерации - О.В.Федоровой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Федеральный закон от 17 декабря 2001 года "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", определяющий основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на трудовые пенсии, в качестве условий назначения трудовой пенсии по старости закрепляет достижение пенсионного возраста (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин) и наличие страхового стажа не менее пяти лет (статья 7) и одновременно предусматривает право граждан отдельных категорий на досрочное назначение трудовой пенсии по старости (статьи 27 и 28). В частности, в соответствии с пунктом 1 статьи 28 названного Федерального закона трудовая пенсия по старости назначается ранее достижения установленного его статьей 7 возраста: лицам, не менее 25 лет осуществлявшим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, независимо от их возраста (подпункт 10); лицам, осуществлявшим лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения не менее 25 лет в сельской местности и в поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, сельской местности и в поселках городского типа либо только в городах, независимо от их возраста (подпункт 11); лицам, осуществлявшим творческую деятельность на сцене в государственных и муниципальных театрах или театрально-зрелищных организациях (в зависимости от характера такой деятельности) не менее 15-30 лет и достигшим возраста 50-55 лет либо независимо от возраста (подпункт 12). Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", согласно его статье 31, вводится в действие с 1 января 2002 года (пункт 1), и с этой даты утрачивают силу Закон Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" и Федеральный закон "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий", а другие федеральные законы, предусматривающие условия и нормы пенсионного обеспечения, применяются в части, не противоречащей данному Федеральному закону (пункт 2).

1.1. Конституционность подпунктов 10 и 11 пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" оспаривается в запросе Государственной Думы Астраханской области, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации и статьи 84 Федерального конституционного закона

"О Конституционном Суде Российской Федерации", а также в запросах Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации на основании статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьи 101 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

В производстве названных судов находятся дела по искам граждан о признании права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в связи с длительной педагогической и лечебной деятельностью и о включении в стаж, дающий им такое право, периодов осуществления соответствующей деятельности в учреждениях для детей и учреждениях здравоохранения, являвшихся структурными подразделениями государственных предприятий (Ижевский машиностроительный завод, Биробиджанский завод силовых трансформаторов, Новолипецкий металлургический комбинат, Липецкий тракторный завод и др.), которые в 90-е годы были преобразованы в акционерные общества. По мнению заявителей, подлежащие применению в рассматриваемых делах положения подпунктов 10 и 11 пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку связывают право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости с педагогической или лечебной деятельностью лишь в государственных и муниципальных учреждениях для детей и учреждениях здравоохранения.

Биробиджанский городской суд Еврейской автономной области помимо подпункта 10 пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" просит проверить конституционность пунктов 1 и 2 его статьи 31, которыми, как полагает заявитель, придается обратная сила такому условию досрочного назначения трудовой пенсии по старости педагогическим работникам, как осуществление ими педагогической деятельности в государственных или муниципальных учреждениях для детей.

Конституционность подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" оспаривается в жалобах граждан, которым на их основании территориальные органы Пенсионного фонда Российской Федерации отказали в назначении трудовой пенсии по старости ранее достижения общего пенсионного возраста, не засчитав в необходимый для этого специальный стаж (стаж педагогической, лечебной и иной деятельности по охране здоровья населения, творческой деятельности) периоды работы в учреждениях, не являвшихся государственными либо муниципальными.

По мнению заявителей, оспариваемые положения пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", не включая работников негосударственных учреждений для детей, учреждений здравоохранения, театров и театрально-зрелищных организаций в число лиц, имеющих право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, и устанавливая тем самым для граждан, занимавшихся одной и той же профессиональной деятельностью, разный объем прав в сфере пенсионного обеспечения в зависимости от того, является ли учреждение, в котором ими эта деятельность осуществлялась, государственным (муниципальным) или не является таковым, нарушают гарантированное Конституцией Российской Федерации равноправие граждан (статья 19, части 1 и 2) и право на пенсионное обеспечение (статья 39, части 1 и 2).

Как указывается в обращениях, условия, содержание и характер труда у работников учреждений для детей и учреждений здравоохранения после преобразования государственных предприятий и объединений, в структуру которых они входили, в акционерные общества не претерпели каких-либо существенных изменений; кроме того, до вступления в силу Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" педагогические, медицинские, творческие работники независимо от того, в каком учреждении - государственном, муниципальном или частном - они работали, имели право на получение пенсии ранее достижения общего пенсионного возраста: им устанавливалась

пенсия за выслугу лет; оспариваемые же положения названного Федерального закона, не позволяя учитывать при исчислении стажа, дающего право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, время работы в иных, помимо государственных или муниципальных, учреждениях для детей, учреждениях здравоохранения, на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях, имевшей место в период до 1 января 2002 года, лишают граждан ранее приобретенных пенсионных прав и, следовательно, нарушают требования статей 1, 2, 7, 8 (часть 2), 15 (части 1 и 4), 18, 35 (части 1 и 2), 37 (части 1 и 3), 41 (часть 2), 43 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные нормативные положения подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28 и пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в той части, в какой они закрепляют для лиц, осуществлявших педагогическую деятельность в учреждениях для детей, лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения либо творческую деятельность на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях, в качестве условия назначения трудовой пенсии по старости ранее достижения пенсионного возраста осуществление этой деятельности только в соответствующих государственных или муниципальных учреждениях.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, развивается система социальных служб; каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации; каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 7; статья 37, часть 3; статья 39, часть 1).

Важнейшим элементом социального обеспечения является пенсионное обеспечение.

Государственные пенсии в соответствии со статьей 39 (часть 2) Конституции Российской Федерации устанавливаются законом. Определяя в законе правовые основания назначения пенсий, их размеры, порядок исчисления и выплаты, законодатель вправе устанавливать как общие условия назначения пенсий, так и особенности приобретения права на пенсию, включая установление для некоторых категорий граждан льготных условий назначения трудовой пенсии в зависимости от ряда объективно значимых обстоятельств, характеризующих, в частности, трудовую деятельность (специфика условий труда и профессии и т. д.). Такая дифференциация, однако, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия в условиях приобретения права на пенсию допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

В сфере пенсионного обеспечения соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, 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). Критерии (признаки), лежащие в основе установления специальных норм пенсионного обеспечения, должны определяться исходя из преследуемой при этом цели дифференциации в правовом регулировании, т. е. сами критерии и правовые последствия дифференциации - быть сущностно взаимообусловлены.

Кроме того, как отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30

Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", принципы равенства и справедливости, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, включая право на пенсионное обеспечение, предполагают, по смыслу статей 1, 2, 6 (часть 2), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения, необходимые для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано, т. е. в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты.

3. Оспариваемые нормы Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" устанавливают условия приобретения права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в связи с длительным осуществлением лечебной, педагогической либо творческой деятельности на сцене.

3.1. В соответствии с ранее действовавшим законодательством лица, занимавшиеся педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей, лечебной и иной деятельностью по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения, творческой деятельностью на сцене в театрах и других театрально-зрелищных организациях и коллективах, имели право на пенсию за выслугу лет (статьи 80-82 Закона Российской Федерации от 20 ноября 1990 года "О государственных пенсиях в Российской Федерации"), которая предоставлялась независимо от достижения общего пенсионного возраста.

Введение пенсий за выслугу лет названным категориям работников связывалось с риском утраты профессиональной трудоспособности до достижения общего пенсионного возраста из-за длительного неблагоприятного воздействия на организм человека различного рода факторов, обусловленных спецификой их профессиональной деятельности (для которой, как правило, характерна постоянная повышенная эмоциональная и психологическая, а зачастую и физическая, нагрузка, высокая степень ответственности за результаты труда), а также с особой значимостью, ценностью такой трудовой деятельности для государства и общества. Предоставление возможности уйти на пенсию в более раннем возрасте преследовало цель освобождения от необходимости дальнейшего продолжения работы и являлось, таким образом, одной из мер, направленных на сохранение здоровья указанных лиц.

Природа и предназначение пенсий за выслугу лет педагогическим, медицинским, творческим работникам обуславливали особенности приобретения права на ее назначение. Право на пенсию за выслугу лет, как следует из статей 2, 77, 80, 81 и 82 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" (и ранее действовавших нормативных правовых актов Союза ССР), возникало при наличии у работника выслуги лет, т. е. суммарной продолжительности определенной профессиональной деятельности (в данном случае - стажа педагогической, лечебной и иной деятельности по охране здоровья либо творческой деятельности на сцене), а у отдельных категорий творческих работников - также при достижении ими определенного возраста. Списки работ (профессий и должностей), с учетом которых назначалась пенсия за выслугу лет, а в необходимых случаях и правила исчисления выслуги и назначения пенсий, согласно статье 83 названного Закона, утверждались Правительством Российской Федерации по согласованию с Пенсионным фондом Российской Федерации.

При этом Закон Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" не содержал требование о том, чтобы педагогическая, лечебная, творческая деятельность осуществлялась лишь в государственных или муниципальных учреждениях, - назначение такой пенсии гарантировалось на равных основаниях работникам, занятым в учреждениях (организациях)

здравоохранения, общеобразовательных школах и других учреждениях для детей, на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях и коллективах, независимо от их ведомственной подчиненности, а также формы собственности.

Данное требование применительно к выполнению лечебной и иной работы по охране здоровья населения, а также педагогической деятельности впервые было введено актами Правительства Российской Федерации - постановлениями от 22 сентября 1999 года N 1066 "Об утверждении Списка должностей, работа в которых засчитывается в выслугу, дающую право на пенсию за выслугу лет в связи с лечебной и иной работой по охране здоровья населения, и Правил исчисления сроков выслуги для назначения пенсии за выслугу лет в связи с лечебной и иной работой по охране здоровья населения" и N 1067 "Об утверждении Списка должностей, работа в которых засчитывается в выслугу, дающую право на пенсию за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей, и Правил исчисления сроков выслуги для назначения пенсии за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей". Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая запрос Законодательного Собрания Тверской области о проверке конституционности пунктов 2 и 3 постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года N 1067, в Определении от 6 декабря 2001 года N 310-О указал, что из Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации" не вытекает, что Правительство Российской Федерации наделяется полномочиями самостоятельно регулировать пенсионные отношения педагогических работников и по своему усмотрению вводить дополнительные по сравнению с законом ограничения права на пенсионное обеспечение за выслугу лет. Данное регулирование можно рассматривать как переходное в рамках проводимой пенсионной реформы, предполагающей, что пенсионное обеспечение в связи с выслугой лет педагогических работников в частных и ведомственных учреждениях будет осуществляться на основе разработки отдельных предложений о системе пенсионного обеспечения за выслугу лет в отношении работников школ и других учреждений для детей, не являющихся государственными или муниципальными. Вместе с тем это не может означать, что до перехода на новую систему пенсионного обеспечения какие-либо категории педагогических работников ставятся в неравные условия или ограничиваются в своих правах, в том числе в праве на зачет трудового стажа для выплаты пенсии за выслугу лет независимо от принадлежности учебного заведения. В силу статей 4 (часть 2) и 15 (части 1 и 4) Конституции Российской Федерации правоприменитель обязан руководствоваться принципом верховенства Конституции Российской Федерации и исходить из такого толкования подзаконных нормативных актов, которое не может противоречить федеральным законам (статья 115, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации).

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере применима и при выявлении конституционно-правового смысла норм, которые до введения в действие Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" регулировали назначение пенсий за выслугу лет в связи с лечебной и иной работой по охране здоровья населения (статья 81 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации"). Что же касается пенсий за выслугу лет в связи с творческой работой на сцене в театрах и других театрально-зрелищных организациях и коллективах, назначаемых в соответствии со статьей 82 Закона Российской Федерации "О государственных пенсиях в Российской Федерации", то ни данный Закон, ни нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации не предусматривали каких-либо исключений при исчислении стажа, дающего право на пенсию, в отношении работы в таких организациях, не являющихся государственными или муниципальными.

3.2. Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" не предусматривает такой вид трудовых пенсий, как пенсии за выслугу лет, однако сохраняет право на установление трудовой пенсии по старости ранее достижения общего пенсионного возраста, в том числе за гражданами, осуществляющими педагогическую деятельность в учреждениях для детей, лечебную и иную

деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения, творческую деятельность на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях.

При этом, оставив без изменения требования относительно продолжительности стажа, дающего право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, законодатель вместе с тем ограничил круг лиц, имеющих такое право, установив в качестве условия его приобретения осуществление указанной деятельности лишь в государственных или муниципальных учреждениях. По смыслу положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28 в их взаимосвязи с пунктом 1 статьи 1 и пунктами 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", данное условие распространяется на всех без исключения лиц, занимавшихся педагогической, лечебной и иной деятельностью по охране здоровья или творческой деятельностью, которые обращаются за назначением трудовой пенсии по старости ранее достижения общего пенсионного возраста после вступления названного Федерального закона в силу, независимо от того, когда они приобрели необходимый стаж, - до 1 января 2002 года или после этой даты.

Сложившаяся правоприменительная практика также свидетельствует о том, что органы, уполномоченные принимать решение о досрочном назначении трудовой пенсии, на основании подпунктов 10, 11, 12 пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", исходят из того, что в стаж, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии в связи с осуществлением педагогической, лечебной либо творческой деятельности, не подлежат зачету периоды, в течение которых соответствующая, деятельность осуществлялась в не являющихся государственными или муниципальными школах и других учреждениях для детей, учреждениях здравоохранения, театрах и театрально-зрелищных организациях.

В результате изменений, внесенных в правовое регулирование пенсионного обеспечения оспариваемыми нормами Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", граждане, относящиеся к одной и той же по характеру профессиональной деятельности категории, оказались в неравном положении - те из них, у кого часть необходимого для назначения досрочной пенсии стажа педагогической, лечебной или творческой деятельности была приобретена в период работы в учреждениях, не являющихся государственными или муниципальными, утратили право на назначение пенсии ранее достижения общего пенсионного возраста.

Лишились этого права даже те лица, которые на день вступления названного Федерального закона в силу с учетом таких периодов имели стаж, необходимый для установления пенсии за выслугу лет, но до 1 января 2002 года не реализовали свое право на назначение пенсии. Между тем, как следует из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 мая 2001 года по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" и подтвержденной им в ряде других решений, придание обратной силы предписаниям подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", которые ухудшают положение граждан, осуществлявших педагогическую, лечебную либо творческую деятельность на сцене, и имевших на момент введения в действие названного Федерального закона стаж, необходимый для установления пенсии ранее достижения общего пенсионного возраста (пенсии за выслугу лет), означает, по существу, отмену для этих лиц права на назначение пенсии, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством, что несовместимо с требованиями статей 1 (часть 1), 18, 39 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

3.3. По смыслу статей 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1), 37 (части 1 и 3), 39 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, форма собственности как таковая не может служить достаточным основанием для дифференциации условий назначения трудовых пенсий по старости лицам, работающим в учреждениях для детей, учреждениях здравоохранения, театрах или театрально-зрелищных организациях в одних и тех же по своим функциональным обязанностям

должностях и по одним и тем же профессиям. Данный вывод вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 6 декабря 2001 года N 310-О по запросу Законодательного Собрания Тверской области. То обстоятельство, в чьем ведении находятся эти учреждения и кому принадлежит закрепленное за ними имущество - государству, муниципальному образованию, акционерному обществу и пр., само по себе не предопределяет различий в условиях и характере профессиональной деятельности их работников и не свидетельствует о существовании таких различий.

К тому же финансирование досрочных трудовых пенсий по старости, назначаемых в соответствии с оспариваемыми нормами статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", производится на общих основаниях. Согласно Федеральному закону от 15 декабря 2001 года "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" (пункт 3 статьи 9 и пункт 2 статьи 10) финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии осуществляется за счет сумм единого социального налога (взноса), зачисляемых в федеральный бюджет, а финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии - за счет средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, которые взимаются в соответствии с названным Федеральным законом и зачисляются непосредственно в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации). При этом действующее законодательство не предусматривает каких-либо различий в тарифах страховых взносов для работодателей - учреждений для детей, учреждений здравоохранения, театров, театрально-зрелищных организаций в зависимости от того, являются ли они государственными, муниципальными, частными.

Сохраняя для лиц, осуществлявших педагогическую, лечебную, творческую деятельность на сцене в названных государственных или муниципальных учреждениях, льготные условия назначения трудовой пенсии по старости, законодатель не предусмотрел соответствующий правовой механизм, гарантирующий гражданам, занятым такой же по своим условиям и характеру профессиональной деятельностью, но в негосударственных учреждениях для детей, учреждениях здравоохранения, театрах и театрально-зрелищных организациях, защиту от риска утраты профессиональной трудоспособности до достижения общего пенсионного возраста аналогичным образом или с использованием других, адекватных досрочному выходу на пенсию правовых средств.

Установление такого правового механизма предполагалось, в частности, при принятии нового пенсионного законодательства в рамках проводимой пенсионной реформы. Так, в постановлениях Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года N 1066 и N 1067 содержалось поручение Министерству труда и социального развития Российской Федерации, Министерству здравоохранения Российской Федерации, Министерству образования Российской Федерации по согласованию с Пенсионным фондом Российской Федерации в 3-месячный срок подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о системе пенсионного обеспечения за выслугу лет работников учреждений здравоохранения, школ и других учреждений для детей, не являющихся государственными или муниципальными. Однако это поручение не было реализовано; не принят до настоящего времени и федеральный закон об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации.

3.4. Таким образом, в действующей системе правового регулирования пенсионного обеспечения, исходящего из того, что досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую, лечебную либо творческую деятельность на сцене, так же как и предоставление им ранее пенсии за выслугу лет, направлено, главным образом, на защиту от риска утраты профессиональной трудоспособности до достижения общего пенсионного возраста, различия в условиях приобретения права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, которые устанавливаются исключительно по такому критерию, как форма собственности (т. е. зависят от того, являются учреждения, в которых осуществлялась эта деятельность, государственными, муниципальными или нет), нельзя считать обоснованными с точки зрения вытекающего из

Конституции Российской Федерации требования равноправия применительно к правам, гарантированным ее статьей 39.

Взаимосвязанные нормативные положения подпунктов 10, 11, 12 пункта 1 статьи 28 и пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" - в той мере, в какой они не позволяют засчитывать в стаж, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, занимавшимся педагогической деятельностью в учреждениях для детей, лечебной и иной деятельностью по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения, творческой деятельностью на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях, периоды осуществления ими этой деятельности в учреждениях, не являющихся государственными или муниципальными, которые включались в соответствующий стаж ранее действовавшим законодательством, при том что законодательное регулирование порядка сохранения и реализации пенсионных прав, уже приобретенных указанными лицами в результате длительной профессиональной деятельности, до настоящего времени отсутствует, - порождают такое неравенство в сфере пенсионного обеспечения, которое ведет к несоразмерному ограничению конституционного права этих лиц на социальное обеспечение, и тем самым нарушают предписания статей 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, а также не согласуются с ее статьями 8 (часть 2), 35 (часть 1) и 37 (часть 3).

Отсюда следует, что до установления надлежащего правового регулирования при обращении лиц, осуществлявших педагогическую деятельность в учреждениях для детей, лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения либо творческую деятельность на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях, за назначением трудовой пенсии по старости ранее достижения общего пенсионного возраста и решении вопроса о наличии у них стажа, дающего право на досрочное назначение такой пенсии, периоды их работы в названных учреждениях, не являвшихся государственными (муниципальными), должны засчитываться в соответствующий стаж профессиональной деятельности, определенный в подпунктах 10, 11, 12 пункта 1 статьи 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации". Этим не затрагивается prerogative Федерального Собрания при реформировании института досрочных пенсий по старости предусмотреть иные правовые механизмы пенсионного обеспечения указанных лиц с соблюдением требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 87 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 не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), взаимосвязанные нормативные положения подпунктов 10, 11, 12 пункта 1 статьи 28 и пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", устанавливающие для лиц, осуществлявших педагогическую деятельность в учреждениях для детей, лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения либо творческую деятельность на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях, в качестве условия назначения трудовой пенсии по старости ранее достижения пенсионного возраста осуществление этой деятельности в соответствующих государственных или муниципальных учреждениях, - в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования пенсионного обеспечения данные положения не позволяют засчитывать в стаж, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, занимавшимся педагогической деятельностью в учреждениях для детей, лечебной и иной деятельностью по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения, творческой деятельностью на сцене в театрах и театрально-зрелищных организациях, периоды осуществления ими этой деятельности в

учреждениях, не являющихся государственными или муниципальными, которые включались в соответствующий стаж ранее действовавшим законодательством, при том что законодательное регулирование порядка сохранения и реализации пенсионных прав, уже приобретенных указанными лицами в результате длительной профессиональной деятельности, до настоящего времени отсутствует.

2. Дела граждан - заявителей по настоящему делу подлежат пересмотру в установленном порядке в той части, в какой они основаны на нормативных положениях, признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. 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