

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" в связи с жалобой гражданки И.И.Котловой

Постановление · № 11-П · от 17.03.2022 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" в связи с жалобой гражданки И.И.Котловой

город Санкт-Петербург 17 марта 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.Г.Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки И.И.Котловой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение. Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" гражданам, признанным безработными до 1 января 2019 года, пособие по безработице выплачивается в порядке, сроки и размерах, установленных Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу данного Федерального закона).

1.1. Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданка И.И.Котлова, которая, как следует из представленных материалов, с 14 мая 2018 года была признана безработной с назначением ей пособия по безработице на срок до 13 мая 2019 года. В период до 31 декабря 2018 года указанное пособие выплачивалось заявителю в размере его максимальной величины, установленной на 2018 год, - 4 900 рублей (Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2017 года № 1423). С 1 января 2019 года в связи с увеличением максимальной величины пособия по безработице размер пособия, выплачиваемого заявителю, составил 8 000 рублей, в то время как максимальная величина пособия по безработице для граждан предпенсионного

возраста, признанных безработными, на 2019 год была установлена в размере 11 280 рублей (Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2018 года № 1375).

В дальнейшем на основании пункта 1 статьи 32 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ) продолжительность выплаты И.И.Котловой пособия по безработице была увеличена сверх установленных 12 месяцев на 20 календарных недель (из расчета двух календарных недель за каждый год страхового стажа, превышающий 20 лет), однако указанное пособие по-прежнему выплачивалось ей в размере 8 000 рублей вплоть до окончания срока его выплаты и назначения заявительнице страховой пенсии по старости. Между тем И.И.Котлова, полагая, что она как лицо, относящееся к категории граждан предпенсионного возраста (о чем ее письменно уведомил территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации), имеет право на получение с 1 января 2019 года пособия по безработице в повышенном максимальном размере, установленном для данной категории граждан (11 280 рублей), обратилась в суд.

Решением Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга от 19 февраля 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 9 июля 2020 года, отказано в удовлетворении исковых требований заявительницы о признании незаконным решения органа службы занятости населения в части установления ей пособия по безработице с 1 января 2019 года в размере 8 000 рублей, возложении на ответчика обязанности установить ей с указанной даты пособие по безработице в размере 11 280 рублей, взыскании недоплаченной суммы пособия и судебных расходов. При этом суды исходили из того, что заявительница была признана безработной до 1 января 2019 года, т.е. в период, когда законодательство о занятости населения еще не устанавливало специальных правил определения размера пособия по безработице для граждан предпенсионного возраста, а значит, в силу части 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" выплата ей пособия по безработице должна производиться по правилам, действующим на момент его назначения. Действие же статьи 34² Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", введенной названным Федеральным законом и предусматривающей для граждан предпенсионного возраста дополнительные гарантии социальной поддержки (включая повышенный максимальный размер пособия по безработице), на И.И.Котлову, по мнению судов, не распространяется.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 7 декабря 2020 года названные судебные постановления оставлены без изменения. В передаче кассационной жалобы И.И.Котловой для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2021 года, оснований не согласиться с которым не усмотрел и заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, о чем заявительница была уведомлена письмом от 5 августа 2021 года.

По мнению И.И.Котловой, часть 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" - по смыслу, придаваемому ей судебной практикой, - противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку исключает возможность предоставления дополнительных гарантий социальной поддержки, установленных статьей 34² Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" для лиц предпенсионного возраста, тем гражданам предпенсионного возраста, которые были признаны безработными до 1 января 2019 года. В силу этого, как полагает заявительница, оспариваемое законоположение ставит таких граждан в худшее положение по сравнению с теми гражданами из числа относящихся к той же категории - лица предпенсионного возраста, которые приобрели статус

безработного после указанной даты.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу на нарушение конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки их нарушения в результате применения оспариваемого акта в конкретном деле с участием гражданина, а также неопределенность в вопросе о том, соответствует ли оспариваемый акт Конституции Российской Федерации. Он принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

При осуществлении проверки конституционности части 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" в порядке конкретного нормоконтроля (в том числе при определении предмета рассмотрения по настоящему делу) Конституционный Суд Российской Федерации исходит из фактических обстоятельств дела, в связи с которыми И.И.Котловой была направлена жалоба на нарушение данным законоположением ее конституционных прав.

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание, что на момент признания заявительницы безработной она достигла возраста 54 лет, а потому в силу абзаца шестого пункта 2 статьи 5 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в действовавшей на тот момент (т.е. до вступления в силу Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ) редакции уже соответствовала критериям отнесения граждан к категории лиц предпенсионного возраста, каковыми считались граждане, которым оставалось два года до наступления возраста, дававшего право выхода на трудовую (страховую) пенсию по старости и составлявшего по общему правилу 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин (часть 1 статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" в первоначальной редакции).

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что оспариваемое заявительницей законоположение регулирует лишь отношения, связанные с выплатой, начиная с 1 января 2019 года, пособия по безработице гражданам, признанным безработными до указанной даты, и не затрагивает вопросы, связанные с предоставлением тем из них, кто уже фактически являлся лицом предпенсионного возраста, иных дополнительных гарантий социальной поддержки, предусмотренных законом для данной категории безработных граждан.

Поскольку И.И.Котлова хотя формально и ставит вопрос о распространении на граждан предпенсионного возраста, признанных безработными до 1 января 2019 года, дополнительных гарантий социальной поддержки, предусмотренных статьей 34² Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", оспаривает она все же конституционность части 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий", причем исключительно в связи с отказом органа занятости населения выплачивать ей с 1 января 2019 года пособие по безработице в повышенном максимальном размере, установленном для этой категории граждан.

С учетом изложенного предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является часть 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" в той мере, в какой содержащееся в ней положение служит основанием для решения вопроса о размере пособия по безработице, подлежащего выплате с 1 января 2019 года гражданам предпенсионного возраста, которые были признаны безработными до указанной даты и при этом

уже на момент признания их таковыми соответствовали критериям отнесения граждан к категории лиц предпенсионного возраста, установленным Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции, действовавшей в тот период.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая целью политики Российской Федерации как правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1), гарантирует свободу труда и право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на защиту от безработицы (статья 37, части 1 и 3).

Кроме того, каждый имеет право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1, Конституции Российской Федерации). По буквальному смыслу данного конституционного положения приведенный в нем перечень случаев (социальных рисков), с которыми связано возникновение права на социальное обеспечение, не носит исчерпывающего характера. В силу этого законодательство может предусматривать и другие случаи такого рода, которые, как правило, предполагают невозможность иметь заработок (трудовой доход) или его утрату либо недостаточность для жизнеобеспечения самого человека и нетрудоспособных членов его семьи (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 года № 20-П). К числу подобных случаев относится, в частности, временное отсутствие у трудоспособного лица работы и, следовательно, заработка (трудового дохода), что обуславливает невозможность для него самостоятельно обеспечить удовлетворение собственных основных жизненных потребностей, а равно и потребностей своей семьи.

В силу названных положений Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи с ее статьей 75¹, устанавливающей, что в России создаются условия для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда - притом что одним из условий обеспечения достойной жизни и свободного развития человека является стабильная занятость, - государственная политика в области занятости населения и защиты от безработицы должна быть направлена не только на содействие свободному выбору гражданами вида и характера труда и их трудоустройству, но и на предоставление лицам, временно лишившимся работы и заработка (трудового дохода), социальной поддержки, призванной обеспечить им по крайней мере минимально необходимый для удовлетворения жизненно важных потребностей человека уровень материального достатка.

Установление же конкретных государственных гарантий социальной защиты от безработицы, включая правовые основания и механизм обеспечения такой защиты, круг лиц, на которых она распространяется, условия и порядок ее предоставления, - по смыслу статей 7 (часть 2), 71 (пункт "в"), 72 (пункт "ж" части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации - относится к полномочиям законодателя, который при осуществлении правового регулирования обязан исходить в первую очередь из того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов (статья 18 Конституции Российской Федерации), и, как следствие, вводить такие правила, которые позволяли бы гражданам в полной мере реализовать принадлежащие им конституционные права на защиту от безработицы и на социальное обеспечение, в частности, в связи с безработицей (статья 37, часть 3; статья 39, часть 1, Конституции Российской Федерации). При этом устанавливаемые законодателем в соответствии с конституционными предписаниями государственные гарантии реализации данных прав должны быть основаны в первую очередь на универсальных принципах справедливости и юридического равенства.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение принципов справедливости и равенства (преамбула; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской

Федерации), гарантирующих защиту от любых форм дискриминации, в том числе в сфере труда и занятости, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в 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). Различия в условиях приобретения и реализации отдельными категориями граждан того или иного права не должны устанавливаться произвольно: как следует из Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 55 (часть 3), такие различия допустимы лишь при условии, что они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 22 октября 2009 года № 15-П, от 6 октября 2015 года № 24-П, от 11 октября 2016 года № 19-П, от 8 октября 2019 года № 31-П и др.).

3. Правовые, экономические и организационные основы государственной политики в области занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии и на защиту от безработицы, определены Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации". Из данного Закона следует, что защита от безработицы обеспечивается государством посредством разработки и осуществления мер по содействию полной, продуктивной и свободно избранной занятости и предотвращению возможной безработицы, а также специальных мер, направленных на нейтрализацию нежелательных последствий, связанных с утратой работы, и социальную поддержку граждан, не имеющих работы и заработка (трудового дохода) и официально признанных безработными (преамбула, пункт 1 статьи 5, статья 12). Основной мерой социальной поддержки безработных граждан является выплата пособия по безработице (пункт 1 статьи 28 названного Закона Российской Федерации). Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, в системе действующего правового регулирования пособие по безработице фактически представляет собой государственное пособие, назначаемое в связи с отсутствием заработка (трудового дохода), а целевое назначение данного пособия как разновидности социального обеспечения, предоставляемого за счет средств федерального бюджета, состоит в предоставлении безработным гражданам временного источника средств к существованию на разумный период, необходимый для поиска подходящей работы, в сокращении периода безработицы, в стимулировании их к активному поиску работы и предотвращении необоснованных отказов от нее. При этом данная мера социальной поддержки направлена прежде всего на поддержку тех граждан, которые лишились работы в силу объективных обстоятельств, в том числе по причинам, не связанным с их виновным поведением (постановления от 16 декабря 1997 года № 20-П и от 22 октября 2009 года № 15-П; определения от 24 ноября 2005 года № 421-О и от 12 апреля 2011 года № 550-О-О).

Устанавливая механизм назначения и выплаты пособия по безработице, включая порядок определения его размера и сроков выплаты, федеральный законодатель, действуя в рамках дискреционных полномочий, вправе предусмотреть для отдельных категорий граждан, нуждающихся в силу особого правового статуса в дополнительной социальной поддержке в период отсутствия у них оплачиваемой работы, специальные - льготные по сравнению с общеустановленными - правила. К числу таких категорий относятся лица предпенсионного возраста, которые в случае утраты работы наиболее подвержены риску безработицы и лишения в связи с этим источника средств к существованию.

3.1. Само по себе упоминание о лицах предпенсионного возраста как одной из категорий граждан, испытывающих трудности в поиске работы и потому особо нуждающихся в социальной защите, содержалось еще в первоначальной редакции Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации". При этом обеспечение дополнительных гарантий содействия занятости таких граждан осуществлялось, в частности, путем создания для них дополнительных рабочих мест,

а также организации их обучения по специальным программам (пункт 1 статьи 13). Кроме того, для граждан, общий трудовой стаж которых давал право на пенсию по старости (включая пенсии на льготных условиях), продолжительность периода выплаты пособия по безработице увеличивалась на две календарные недели сверх установленных 12 месяцев за каждый год работы, превышающий требуемый стаж, а по предложению государственной службы занятости населения им предоставлялась также возможность досрочного, но не ранее чем за два года до установленного законодательством срока, выхода на пенсию (статья 35). В то же время критерии отнесения граждан к лицам предпенсионного возраста данным Законом Российской Федерации изначально установлены не были.

Федеральным законом от 20 апреля 1996 года № 36-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" к лицам предпенсионного возраста были отнесены граждане, которым остается два года до наступления возраста, дающего право выхода на пенсию по старости (по возрасту). Возможность же досрочного (но не ранее чем за два года до достижения соответствующего возраста) назначения пенсии была предусмотрена лишь для безработных граждан, уволенных в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата, причем с их согласия и при отсутствии возможности для их трудоустройства (абзац шестой пункта 2 статьи 5 и пункт 2 статьи 32 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции названного Федерального закона). При этом впоследствии было уточнено, что такая пенсия назначается до наступления возраста, дающего право на трудовую (страховую) пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно, и лишь при условии прекращения лицом оплачиваемой работы либо неосуществления им иной деятельности, предполагающей распространение на него обязательного пенсионного страхования (пункты 2 и 3 статьи 32 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 10 января 2003 года № 8-ФЗ).

Что же касается предусмотренных Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" условий продления срока выплаты пособия по безработице гражданам, имеющим общий трудовой стаж сверх требуемого для назначения пенсии по старости (включая пенсии на льготных условиях), то они также подвергались неоднократной корректировке. Сначала было уточнено, что общий период выплаты пособия по безработице таким гражданам не может превышать 24 календарных месяцев в суммарном исчислении в течение 36 календарных месяцев (абзац второй пункта 1 статьи 35 в редакции Закона Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3307-1). Затем было прямо закреплено, что данное право предоставляется только лицам, не достигшим пенсионного возраста (пункт 1 статьи 32 в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 года № 36-ФЗ). Впоследствии были конкретизированы возрастные и стажевые цензы, подлежащие применению в целях увеличения продолжительности выплаты пособия по безработице (пункт 1 статьи 32 в редакции Федерального закона от 10 января 2003 года № 8-ФЗ).

Таким образом, действующее до 1 января 2019 года правовое регулирование не только выделяло такую категорию безработных граждан, как лица предпенсионного возраста, которые - в силу их весьма уязвимого положения на рынке труда - нуждаются в дополнительной социальной поддержке со стороны государства в связи с утратой работы и заработка (трудового дохода), но и предусматривало для них дополнительные гарантии, направленные на повышение уровня их социальной защищенности. При этом, однако, специальных правил, касающихся размера пособия по безработице, выплачиваемого данной категории граждан, установлено не было.

3.2. Вступившим в силу с 1 января 2019 года Федеральным законом от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ, предусмотревшим поэтапное повышение пенсионного возраста и - в целях предоставления гражданам возможности в течение переходного периода адаптироваться к вносимым в пенсионное законодательство изменениям - установившим льготные условия реализации права на страховую пенсию по старости (в том числе на ее досрочное назначение) для граждан, которые в соответствии

с прежним правовым регулированием должны были выйти на пенсию в 2019 и 2020 годах, были внесены изменения и в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", обусловленные реформированием пенсионного законодательства. Изменения затронули как критерии отнесения граждан к лицам предпенсионного возраста, так и дополнительные гарантии их социальной поддержки, с тем чтобы максимально смягчить для них неблагоприятные социальные последствия повышения пенсионного возраста (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2019 года № 854-О).

В частности, с 1 января 2019 года к лицам предпенсионного возраста стали относиться граждане, которым остается не два года, а пять лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, включая пенсию, назначаемую досрочно (абзац шестой пункта 2 статьи 5 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ). При этом названный Федеральный закон предоставил лицам предпенсионного возраста возможность документального подтверждения имеющегося у них статуса предпенсионера путем получения бесплатно в органах Пенсионного фонда Российской Федерации по месту жительства или работы сведений об отнесении их к категории граждан предпенсионного возраста (в том числе в форме электронного документа) (часть 12 статьи 10).

В то время как установленный Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в качестве общего правила период выплаты пособия по безработице был сокращен - с 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 месяцев до шести месяцев в суммарном исчислении в течение 12 месяцев (пункт 4 статьи 31 в редакции Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ), для граждан предпенсионного возраста, признанных безработными и уволенных по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, за исключением граждан, стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, граждан, уволенных за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а также граждан, направленных органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия, период выплаты указанного пособия, определенный ранее действовавшим правовым регулированием, был сохранен и по-прежнему не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 месяцев с возможностью его продления при условии наличия страхового стажа, превышающего установленную продолжительность, но не более чем до 24 месяцев в суммарном исчислении в течение 36 месяцев (пункты 1 и 2 статьи 34² в редакции того же Федерального закона).

На фоне обусловленного сокращением общеустановленного периода выплаты пособия по безработице изменения общих правил определения его размера, который с 1 января 2019 года составляет: в первые три месяца - 75 процентов среднего заработка по последнему месту работы (службы), а в последующие три месяца (из шестимесячного предельного периода выплаты данного пособия) - 60 процентов указанного заработка, для граждан предпенсионного возраста был предусмотрен льготный (а фактически - сохранен установленный ранее) порядок исчисления размера пособия по безработице, предполагающий выплату его за первые три месяца - в размере 75 процентов среднего заработка, в следующие четыре месяца - в размере 60 процентов такого заработка, а в оставшийся период - в размере 45 процентов этого заработка. При этом указанным образом пособие по безработице исчисляется при условии, что гражданин (в том числе относящийся к категории лиц предпенсионного возраста) в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, состоял в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель. Конкретный же размер пособия по безработице во всяком случае не может быть выше его максимальной величины и ниже его минимальной величины, ежегодно определяемых Правительством Российской Федерации и увеличенных на размер районного коэффициента (пункты 1 и 3 статьи 33, пункты 3 и 5 статьи 34²

Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации").

Полномочия по ежегодному определению минимальной и максимальной величин пособия по безработице были делегированы федеральным законодателем Правительству Российской Федерации с 1 января 2005 года (пункт 2 статьи 33 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). Действуя в рамках предоставленных ему полномочий, Правительство Российской Федерации ежегодно определяло минимальный и максимальный размеры пособия по безработице, которые в течение длительного периода (а именно с 2009 по 2018 год) оставались неизменными и составляли соответственно 850 и 4 900 рублей.

С 2019 года предельные размеры пособия по безработице были повышены. В частности, Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2018 года № 1375 на 2019 год были установлены следующие размеры пособия по безработице: минимальный - 1 500 рублей, максимальный - 8 000 рублей. Вместе с тем для лиц предпенсионного возраста, признанных безработными, был предусмотрен более высокий максимальный размер пособия по безработице - 11 280 рублей; минимальная же величина пособия по безработице для этих лиц - так же как и для иных категорий безработных граждан - составила 1 500 рублей.

Установление для безработных граждан предпенсионного возраста более высокого максимального размера пособия по безработице было направлено на предоставление им дополнительной социальной поддержки не просто в связи с утратой работы и заработка (трудового дохода), а в связи с объективно возникающими у них трудностями с трудоустройством, обусловленными главным образом достижением ими указанного возраста (сказанное тем более актуально в условиях повышения с 2019 года возраста выхода на пенсию по старости). При таких обстоятельствах повышенный максимальный размер пособия по безработице призван обеспечить данной категории граждан более весомую - по сравнению с остальными безработными гражданами - материальную поддержку на период поиска новой работы, который, как правило, занимает достаточно длительное время.

Соответственно, сама по себе дифференциация максимальных размеров пособия по безработице посредством установления более высокого его максимального размера для лиц предпенсионного возраста в сравнении с иными категориями безработных граждан, основанная на таком объективном критерии, как достижение указанного возраста, согласуется не только с вытекающим из Конституции Российской Федерации принципом справедливости, но и с конституционно значимыми целями социально-экономической политики государства, для которого социальные права граждан являются одной из высших ценностей (преамбула; статья 2; статья 7, часть 1; статья 17, часть 1; статьи 18 и 75¹ Конституции Российской Федерации), а предоставление дополнительных мер социальной поддержки гражданам, испытывающим наибольшие трудности в поиске работы, - важнейшей задачей в области социальной защиты от безработицы.

4. При внесении изменений в правовое регулирование отношений по реализации конституционных прав на защиту от безработицы и на социальное обеспечение в связи с безработицей федеральный законодатель - в дополнение и развитие принципов справедливости и равенства (преамбула; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) - должен также руководствоваться вытекающим из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 55 (части 2 и 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость придания обратной силы нормативным установлениям, ухудшающим правовое положение граждан, а также безусловность надлежащего гарантирования прав и законных интересов субъектов длящихся правоотношений в случае изменения нормативных параметров их реализации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 20 июля 2011 года № 20-П и др.).

Исходя из этого, внося изменения в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации", в том числе затрагивающие продолжительность выплаты и размеры пособия по безработице, законодатель в Федеральном законе от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ предусмотрел сохранение для граждан, признанных безработными до момента вступления его в силу (т.е. до 1 января 2019 года), прежних порядка, сроков выплаты и размеров пособия по безработице (часть 1 статьи 10).

Учитывая сокращение названным Федеральным законом общеустановленного периода выплаты пособия по безработице и соответствующее изменение общих правил определения его размера, данное законоположение само по себе было направлено на защиту прав граждан, признанных безработными до 1 января 2019 года, а также недопустимость ухудшения их правового положения как субъектов длящихся правоотношений при реализации конституционных прав на защиту от безработицы и на социальное обеспечение в связи с безработицей (статья 37, часть 3; статья 39, часть 1, Конституции Российской Федерации).

5. Вместе с тем при введении такого рода правового регулирования федеральный законодатель не мог не учитывать возможность не только увеличения с 1 января 2019 года минимальной и максимальной величин пособия по безработице, но и установления для граждан предпенсионного возраста иных, более высоких по сравнению с общеустановленными, предельных размеров данного пособия. Сказанное подтверждается, в частности, тем, что, корректируя в Законе Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" порядок определения размеров минимальной и максимальной величин пособия по безработице, выплачиваемого гражданам, признанным безработными, он сделал оговорку в отношении лиц предпенсионного возраста, исключив их из сферы действия соответствующей общей нормы (пункт 3 статьи 33), и одновременно предусмотрел отдельное (хотя по сути и аналогичное) положение об установлении предельных размеров указанного пособия для безработных лиц предпенсионного возраста, включив его в специальные нормы данного Закона Российской Федерации о дополнительных гарантиях социальной поддержки, предоставляемых этой категории граждан (пункт 5 статьи 34²).

Поскольку увеличение с 1 января 2019 года минимальной и максимальной величин пособия по безработице - в силу принципов справедливости и равенства (преамбула; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) - никоим образом не должно было привести к необоснованным различиям в объеме материальной поддержки, предоставляемой безработным гражданам, относящимся к одной и той же категории, в связи с утратой ими работы и заработка (трудового дохода), граждане, признанные безработными до 1 января 2019 года, не могли быть поставлены в худшее положение с точки зрения размера предоставляемого им пособия по безработице по сравнению с такими же гражданами, признанными безработными после указанной даты.

При этом для тех граждан, которые были признаны безработными до 1 января 2019 года и уже на момент признания их таковыми фактически являлись лицами предпенсионного возраста исходя из критериев, установленных Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" в действовавшей в соответствующий период редакции, а значит, и сохранили статус лица предпенсионного возраста на дату вступления в силу Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ, первостепенное значение при решении вопроса о размере причитающегося им пособия по безработице в связи с увеличением с 1 января 2019 года предельных размеров данного пособия должен иметь факт их принадлежности к категории лиц предпенсионного возраста.

Поскольку граждане предпенсионного возраста, признанные безработными до 1 января 2019 года, равно как и относящиеся к той же категории лица, признанные безработными после указанной даты, фактически находятся в одинаковой жизненной ситуации, обусловленной утратой работы и заработка (трудового дохода), и в одинаковой мере испытывают трудности в поиске новой работы, обусловленные главным образом достижением ими указанного возраста, они - в силу принципов справедливости и равенства (преамбула; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации)

- должны находиться и в равном правовом положении как субъекты права на защиту от безработицы и права на социальное обеспечение в связи с безработицей (статья 37, часть 3; статья 39, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Исходя из этого, а также принимая во внимание установленные Законом Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" условия, влияющие на порядок исчисления и размер пособия по безработице, гражданам предпенсионного возраста, состоявшим в 12-месячный период, предшествующий началу безработицы, в трудовых (служебных) отношениях не менее 26 недель, - вне зависимости от даты признания их безработными (до или после 1 января 2019 года) - должно быть предоставлено равное право на получение пособия по безработице с учетом того максимального размера, который установлен Правительством Российской Федерации для данной категории граждан на соответствующий календарный год.

6. Между тем, как свидетельствуют материалы, представленные заявителем по настоящему делу, часть 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" препятствует выплате с 1 января 2019 года пособия по безработице в повышенном максимальном размере, установленном для граждан предпенсионного возраста, тем из них, кто был признан безработным до указанной даты и получал данное пособие в максимальном размере. Тем самым данное законоположение при его применении в системе действующего правового регулирования порождает дифференциацию в размерах пособия по безработице, выплачиваемого лицам, относящимся к одной и той же категории - граждане предпенсионного возраста, в зависимости исключительно от даты признания лица безработным. Подобная дифференциация не имеет объективного и разумного оправдания, не согласуется с принципами справедливости и равенства при реализации прав граждан на защиту от безработицы и на социальное обеспечение в связи с безработицей, а потому не может быть признана допустимой (преамбула, статья 19, части 1 и 2; статья 37, часть 3; статья 39, часть 1, Конституции Российской Федерации).

В силу этого часть 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" противоречит Конституции Российской Федерации, ее преамбуле, а также статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 3) и 39 (часть 1), в той мере, в какой данное законоположение - в системе действующего правового регулирования - препятствует выплате с 1 января 2019 года пособия по безработице в повышенном максимальном размере, установленном для граждан предпенсионного возраста, тем из них, кто, фактически уже являясь лицом предпенсионного возраста, был признан безработным до указанной даты и получал данное пособие в максимальном размере.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее преамбуле, а также статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 3) и 39 (часть 1), в той мере, в какой данное законоположение - в системе действующего правового регулирования - препятствует выплате с 1 января 2019 года пособия по безработице в повышенном максимальном размере, установленном для граждан предпенсионного возраста, тем из них, кто, фактически уже являясь лицом предпенсионного возраста, был признан безработным до указанной даты и получал данное пособие в максимальном размере.

2. Вынесенные в отношении гражданки Котловой Ирины Ивановны судебные постановления, основанные на части 1 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" в той мере, в какой данное законоположение признано настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 11-П