

По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий"

Определение · № 854-О · от 02.04.2019 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий"

город Санкт-Петербург 2 апреля 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

установил:

1. Группа депутатов Государственной Думы, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, оспаривает конституционность положений статей 4 и 7 Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий". Данными положениями в федеральные законы от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" и от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" внесены изменения, предусматривающие с 1 января 2019 года поэтапное повышение возраста (на пять лет), по достижении которого назначаются государственные пенсии отдельным категориям граждан, страховые пенсии по старости и по случаю потери кормильца. В частности, предусмотрено повышение с 60 до 65 лет для мужчин и с 55 до 60 лет для женщин возраста, по достижении которого назначается страховая пенсия по старости на общих основаниях; увеличение на пять лет возраста для назначения социальной пенсии по старости гражданам, не имеющим права на получение страховой пенсии, а также возраста, необходимого для досрочного назначения страховой пенсии по старости гражданам, работавшим в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях; для лиц, которым страховая пенсия по старости устанавливается независимо от возраста в связи с осуществлением педагогической деятельности в учреждениях для детей, лечебной и иной деятельности по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения либо творческой деятельности на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях, введен срок с момента приобретения ими необходимого для назначения страховой пенсии по старости стажа соответствующей деятельности, по истечении которого возможно назначение им такой пенсии. Как утверждает в запросе, оспариваемые законоположения "сводятся к тому, что статьями 4 и 7

необоснованно введены нормы о повышении возраста, при достижении которого будут назначаться социальные и страховые пенсии, что ухудшает и умаляет конституционные права граждан на социальное обеспечение по старости". Заявители считают, что Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" противоречит статье 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации, "поскольку издан вопреки мнению большинства граждан и не отвечает общепризнанным критериям социального государства, так как не способствует обеспечению достойной жизни и свободному развитию российских граждан". С точки зрения заявителей, названный Федеральный закон нарушает и статью 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, "так как умаляет и ухудшает конституционные права нетрудоспособных граждан на назначение им социальной пенсии по старости, которая будет им устанавливаться на 5 лет позже, лишая многих из них единственного источника существования, а также устанавливает на 5 лет позже право на получение страховой пенсии по старости гражданам, нанося тем самым им материальный и моральный ущерб, так как в этом возрасте пожилым гражданам довольно трудно устроиться на работу, а некоторым из них продолжать работу в связи с ухудшением здоровья".

В связи с этим авторы запроса обращаются к Конституционному Суду Российской Федерации с требованием признать оспариваемые законоположения не соответствующими статьям 7 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В обоснование своей позиции заявители ссылаются также на высокую, по их мнению, вероятность наступления негативных социально-экономических и политических последствий реализации оспариваемых норм. При этом они утверждают, что внесенные оспариваемыми нормами изменения приняты без широкой общественной поддержки (посредством общенародного референдума), без проведения подтверждающих их необходимость социально-экономических и демографических исследований, без анализа влияния повышения пенсионного возраста на бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе в отсутствие убедительных аргументов в пользу того, что избранная законодателем мера позволит избежать его дефицита и обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы на продолжительное время, притом что, на взгляд заявителей, не предприняты иные действенные меры по формированию бездефицитного бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. В обращении указывается и на то обстоятельство, что оспариваемые законоположения приняты без учета большинства поправок, внесенных ко второму чтению депутатами оппозиционных фракций Государственной Думы и отклоненных, как считают заявители, без должного обоснования.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты; каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (статья 7; статья 39, части 1 и 2).

В силу приведенных конституционных положений Россия обязана создать пенсионную систему, отвечающую принципам равенства и справедливости, поддерживать ее эффективное функционирование. Такая система, с учетом экономических возможностей государства, должна обеспечивать приемлемые условия для реализации своих прав теми, кто в силу возраста, состояния здоровья, иных не зависящих от них причин не может трудиться. Соответственно, одной из главных целей пенсионного обеспечения по старости является компенсация потерь от естественной (возрастной) утраты способности к труду, удовлетворение основных жизненных потребностей

пенсионеров.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, по смыслу статей 7 и 39 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт "в"), 72 (пункт "ж" части 1) и 76 (части 1 и 2), выбор организационно-правовых форм и механизмов реализации конституционного права на пенсионное обеспечение относится к компетенции законодателя, который располагает достаточно широкой свободой усмотрения в определении видов пенсий, правовых оснований и порядка их предоставления, правил назначения и перерасчета, а также формирования финансовой основы их выплаты. Осуществляя свои полномочия в указанной сфере, законодатель вправе не только устанавливать, но и изменять условия пенсионного обеспечения, соблюдая при этом требования Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3).

Определение пенсионного возраста как одного из условий назначения пенсии - поскольку непосредственно Конституция Российской Федерации не решает этот вопрос - также относится к прерогативе законодателя. Оставляя его решение на усмотрение законодателя, Конституция Российской Федерации тем самым не исключает возможности изменения пенсионного возраста. Нормативные ориентиры для определения пенсионного возраста содержатся в международно-правовых актах, которые вместе с тем не препятствуют учету особенностей демографических и социально-экономических условий государства. Так, Конвенция Международной организации труда № 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" (ратифицирована Федеральным законом от 3 октября 2018 года № 349-ФЗ, включая раздел V "Обеспечение по старости") в статье 26 предусматривает необходимость обеспечения по старости не позднее, чем после достижения гражданином 65 лет или такого старшего возраста, который может быть определен компетентными властями с должным учетом работоспособности пожилых лиц в данной стране. В период с 1995 по 2017 год многие государства приняли решения о повышении пенсионного возраста до 65, а некоторые - до 67 лет.

Следовательно, по смыслу статей 7, 15 (часть 4), 39, 55 (часть 3), 71 (пункты "а" и "в") и 72 (пункт "ж" части 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с соответствующими международно-правовыми документами, законодатель правомочен повысить пенсионный возраст, если такое повышение обусловлено социально-экономическими, демографическими, медико-биологическими и другими объективными факторами. Иное поставило бы под вопрос надлежащее выполнение Россией как правовым социальным государством обязанности аккумулировать достаточные средства на выплату пенсий и на основе этого обеспечивать не ущемляющие достоинство личности условия для реализации гражданами своих пенсионных прав.

3. Повышение пенсионного возраста - в силу статей 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации - не должно приводить к отмене или умалению конституционного права на социальное обеспечение по возрасту, находящегося под защитой конституционных принципов равенства и справедливости.

Увеличивая на пять лет возраст, дающий право на пенсионное обеспечение по старости и по случаю потери кормильца, законодатель учитывал рост продолжительности жизни по сравнению с тем историческим периодом, когда был установлен пенсионный возраст, закрепленный в нормах пенсионного законодательства, действовавших до 1 января 2019 года, и прежде всего продолжительности жизни после назначения пенсии, а также существенное изменение структуры занятости, условий труда значительной части работающего населения, развитие медицины и системы здравоохранения и ряд иных факторов. При этом лицам, не достигшим пенсионного возраста, при заболеваниях или травмах, приводящих к полной или частичной утрате способности осуществлять трудовую деятельность, и установлении в связи с этим инвалидности гарантируется назначение пенсии по инвалидности.

Осуществленное законодателем повышение пенсионного возраста, безусловно, затрагивает права и

законные интересы застрахованных лиц, поскольку получение пенсии откладывается на определенный период в зависимости от возраста на момент введения закона в действие, но само по себе оно не может расцениваться как лишение (отмена) права на пенсионное обеспечение или его умаление. В системе обязательного пенсионного страхования сохраняют свое значение страховой стаж и индивидуальный пенсионный коэффициент, а их величина, влияющая на приобретение права на пенсию и ее размер, должна учитываться независимо от даты наступления пенсионного возраста (даты назначения пенсии). Кроме того, сохраняется право на назначение пенсии на прежних условиях для тех, кто до 1 января 2019 года уже достиг ранее установленного пенсионного возраста. Так, в части 2 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" прямо указано, что за гражданами, достигшими до этой даты возраста, дающего право на страховую пенсию по старости (в том числе на ее досрочное назначение), на социальную пенсию, и (или) имевшими право на получение пенсии, но не обратившимися за ее назначением либо не реализовавшими право на назначение пенсии в связи с несоблюдением условий назначения страховой пенсии по старости, предусмотренных Федеральным законом "О страховых пенсиях", сохраняется право на страховую пенсию по старости (в том числе на ее досрочное назначение), на социальную пенсию без учета изменений, внесенных Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий".

Одновременно законодателем закреплены гарантии увеличения размера страховой пенсии по старости на переходный период: такое увеличение должно обеспечиваться повышением стоимости одного пенсионного коэффициента и размера фиксированной выплаты к страховой пенсии в порядке, предусмотренном частями 7 и 8 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий". В частности, с 1 января 2019 года пенсии проиндексированы на 7 процентов, с тем чтобы был превышен уровень инфляции.

Что касается социальной пенсии по старости, то в российской правовой системе (с момента введения в 1990 году института социальных пенсий) она назначалась на пять лет позже, чем трудовая (страховая) пенсия. Применение законодателем при установлении величины пенсионного возраста дифференцированного подхода в зависимости от вида пенсии (социальной или страховой) как таковое не может рассматриваться как не согласующееся с требованиями Конституции Российской Федерации. Сохранение пятилетнего разрыва между возрастом назначения страховой и социальной пенсий по старости призвано отразить различие в правовом положении граждан, выполнивших все условия для назначения страховой пенсии, и граждан, которые эти условия не выполнили.

Для граждан, работающих в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях, установлены такие же темпы повышения пенсионного возраста (до 60 и 55 лет - соответственно для мужчин и женщин), как и для граждан, которым страховая пенсия по старости назначается на общих основаниях, а возрастные параметры отличаются от предусмотренных для всех застрахованных лиц, работающих в иных регионах, на такую же величину, как и в соответствии с ранее действовавшим регулированием. Следовательно, в отношении данной категории застрахованных лиц сохранены льготные условия пенсионного обеспечения, гарантирующие им назначение пенсии по старости до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Льготные условия пенсионного обеспечения сохранены и при изменении пенсионного возраста для лиц, осуществлявших творческую деятельность на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях (в зависимости от характера этой деятельности) не менее 15 - 30 лет и имевших ранее право на назначение пенсии по старости по достижении 50 - 55 лет.

Для лиц, которым страховая пенсия по старости устанавливалась независимо от возраста в связи с осуществлением педагогической деятельности в учреждениях для детей, лечебной и иной

деятельности по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения либо творческой деятельности на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях (пункты 19 - 21 части 1 статьи 30 Федерального закона "О страховых пенсиях"), законодатель, не изменяя требований к продолжительности специального страхового стажа, предусмотрел, что пенсия им назначается не ранее сроков, указанных в приложении 7 к Федеральному закону "О страховых пенсиях" (с постепенным увеличением данного срока с 12 месяцев в 2019 году и на 12 месяцев ежегодно с достижением к 2023 году величины 60 месяцев), т.е. ввел период ожидания возможности реализовать уже возникшее исходя из продолжительности соответствующих видов деятельности право на пенсию по старости. При этом период, когда пенсия по старости им не назначается, по срокам синхронизирован с повышением общеустановленного пенсионного возраста. Для каждого из таких лиц, имеющих необходимый для приобретения права на пенсию специальный страховой стаж, это, по сути, означает увеличение фактического возраста досрочного назначения страховой пенсии по старости в общей сложности на 60 месяцев.

Вводя такое регулирование, законодатель действовал в рамках своей дискреции, учитывая, что демографические, социально-экономические и иные факторы, в связи с которыми было признано необходимым изменение условий пенсионного обеспечения в части повышения пенсионного возраста, относятся в той же степени и к указанным категориям застрахованных лиц. Этим не ставится под сомнение правомочие законодателя сохранить для отдельных категорий граждан прежние условия назначения пенсий, обусловленные особыми обязательствами государства перед ними, особенностями условий их труда или нуждаемостью в повышенной социальной защите.

4. Неконституционность положений статей 4 и 7 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" группа депутатов Государственной Думы связывает с тем, что повышение пенсионного возраста, на их взгляд, не является необходимой мерой. Этот вывод заявители делают на основе своей оценки проводимой Правительством Российской Федерации государственной политики (финансово-экономической, социальной, демографической) как ошибочной и несправедливой, а также исходя из своего негативного прогноза изменений социально-экономической и политической ситуации в связи с введением в действие данного Федерального закона .

Проблему обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования, как утверждает в запросе, следовало бы решать не посредством повышения пенсионного возраста, а за счет использования других средств. По мнению заявителей, "основным ограничителем для обеспечения достойного размера пенсий являются не низкий пенсионный возраст, а низкие размеры зарплаты и предельно высокая дифференциация работников по ее уровню"; "социальная несправедливость, положенная в основу принятия Федерального закона № 350-ФЗ , особенно ярко проявляется в связи с тем, что Правительством Российской Федерации не использованы предлагавшиеся возможности более справедливого распределения налогового бремени путем введения прогрессивной шкалы подоходного налога, частичного сокращения доходов наиболее обеспеченных слоев населения, не созданы предпосылки для преодоления массовой безработицы, выхода экономики страны из затянувшегося кризиса".

По сути, названный Федеральный закон , как считают заявители, стал следствием ошибочной государственной политики в различных областях общественной жизни. В частности, не были приняты эффективные меры по ликвидации безработицы, не учтена, несмотря на тенденцию старения населения, низкая продолжительность жизни российских граждан, необоснованно понижены тарифы страховых взносов и приняты другие решения, вызвавшие дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Как полагают заявители, "финансово-экономический блок Правительства Российской Федерации не провел предварительную всестороннюю оценку последствий принятия данного Федерального закона, не были проведены научные и экспертно-аналитические исследования вопроса об

определении прогнозируемых сроков повышения пенсионного возраста с учетом существующих показателей и проблем, а также прогнозируемых позитивных и негативных последствий в сфере демографии, занятости, внутренней политики, миграции, а самое главное в финансово-экономической сфере".

Между тем изучение материалов, в том числе представленных государственными органами и научными организациями по запросам Конституционного Суда Российской Федерации, свидетельствует о том, что принятие решения о пенсионном возрасте основывалось на экспертно-аналитической проработке данного вопроса; мнения же о целесообразности и последствиях такого решения, действительно, были и остаются различными, что на момент окончательной подготовки названного Федерального закона к принятию было известно участникам законотворческого процесса. При этом оценка использования статистических, аналитических и иных сведений и результатов научных и экспертных исследований, достоверности проведенного анализа лежит за пределами рассмотрения вопроса о конституционности правовых норм.

Конституционные положения о социальном государстве и развивающие их правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации не предполагают установления количественных критериев или экономических показателей, которые создавали бы конституционно-правовой инструментарий оценки законодательного решения о внесении такого рода изменений в пенсионную систему. Поэтому проверка оспариваемых норм с целью ответа на вопрос о том, возможно ли в действующей системе правового регулирования повышение пенсионного возраста, - притом что Конституция Российской Федерации, как уже отмечалось, не содержит прямого указания на такой возраст и запрета на его изменение - фактически означала бы оценку социально-экономической обоснованности и целесообразности решений законодателя.

В силу статей 10, 118 (часть 2) и 125 Конституции Российской Федерации, частей третьей и четвертой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и не рассматривает оспариваемые нормативные положения с точки зрения социально-экономической, политической и иной целесообразности, в том числе - влияния на социально-экономическую и политическую обстановку, а также с позиции экономической обоснованности (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1997 года № 16-П, от 22 июля 2002 года № 14-П, от 9 июля 2012 года № 17-П, от 19 марта 2014 года № 6-П и от 6 декабря 2018 года № 44-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2001 года № 179-О, от 2 октября 2003 года № 382-О и др.).

В частности, в основу конституционно-правовой оценки оспариваемого регулирования не может быть положено то обстоятельство, что в случае нехватки в финансовой системе обязательного пенсионного страхования денежных средств для обеспечения выплаты пенсий законодатель может предусмотреть увеличение трансферта из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

За счет средств федерального бюджета обеспечиваются, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 декабря 1997 года № 21-П, соблюдение и защита прав и свобод граждан, а также осуществление социальной функции государства (статьи 2 и 7 Конституции Российской Федерации): финансирование учреждений здравоохранения, образования, культуры, вооруженных сил, правоохранительных органов, предприятий, выполняющих государственный заказ, и, следовательно, выплата заработной платы работникам организаций бюджетной сферы, денежного содержания государственным служащим, оказание государственной поддержки семьям с детьми и пр.

Следовательно, увеличение прямых поступлений из бюджета Российской Федерации в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации для сохранения и повышения уровня страховых пенсий не может осуществляться без учета необходимости реализовывать иные конституционно значимые

направления государственной политики. При таких обстоятельствах вопрос о возможности и пределах расширения использования бюджетных средств для пополнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в целях исполнения им обязательств по выплате страховых пенсий относится к вопросам социально-экономической целесообразности. Соответственно, оценка того, обоснованно ли эта возможность не была использована в конкретных социально-экономических условиях, равно как и оценка возможности увеличения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за счет повышения тарифов страховых взносов, выходит за рамки полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.

5. По смыслу статей 7 и 39 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изменение законодателем ранее установленных условий пенсионного обеспечения, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан в указанной сфере, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Данный принцип предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, - в частности, посредством установления временного регулирования - в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П и др.).

Повышение пенсионного возраста неизбежно связано с изменением жизненных планов лиц предпенсионного возраста, которые рассчитывали на реализацию права на пенсию в соответствии с ранее действовавшим правовым регулированием. Этим предопределяется необходимость установления переходного периода для адаптации к вносимым изменениям и иных законодательных мер, призванных смягчить последствия введения нового правового регулирования.

В соответствии с Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" повышение пенсионного возраста будет происходить поэтапно, начиная с 2019 года. В течение каждого календарного года предусмотрено увеличение на 12 месяцев пенсионного возраста, равно как и периода ожидания назначения досрочной страховой пенсии по старости со дня возникновения права на нее для тех категорий граждан, которым эта пенсия назначается независимо от возраста.

При этом на начальном этапе переходного периода гражданам, которые с 1 января 2019 года по 31 декабря 2020 года достигнут возраста, дающего право на страховую пенсию по старости (в том числе на ее досрочное назначение) в соответствии с законодательством, действовавшим до 1 января 2019 года, либо приобретут стаж на соответствующих видах работ, требуемый для досрочного назначения пенсии, страховая пенсия по старости может назначаться ранее достижения возраста либо наступления сроков, предусмотренных соответственно приложениями 6 и 7 к Федеральному закону "О страховых пенсиях", но не более чем за шесть месяцев до достижения такого возраста либо наступления таких сроков. Аналогичное правило установлено в отношении граждан, которым по достижении соответствующего возраста устанавливается социальная пенсия по старости (части 3 и 4 статьи 10 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий").

Кроме того, закреплены меры, адресованные прежде всего гражданам, которые в ближайшие годы могли бы реализовать право на назначение пенсии согласно законодательству, действовавшему до 31 декабря 2018 года включительно.

Так, в частности, введены дополнительные гарантии охраны здоровья для работающих граждан предпенсионного возраста и работающих пенсионеров (в форме освобождения от работы для прохождения диспансеризации с сохранением места работы и среднего заработка); для граждан

предпенсионного возраста повышена максимальная величина пособия по безработице и увеличен период его выплаты, сохранены налоговые льготы по уплате налога на имущество и прежние условия назначения накопительной пенсии, а также предоставления за счет средств пенсионных накоплений единовременной или срочной пенсионной выплаты.

Лицам, имеющим страховой стаж не менее 42 и 37 лет (соответственно мужчины и женщины), страховая пенсия по старости может назначаться на 24 месяца ранее достижения вновь установленного пенсионного возраста, но не ранее достижения 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины). Предусмотрено назначение страховой пенсии в более раннем возрасте для женщин, родивших трех, четырех и более детей и воспитавших их до восьмилетнего возраста (ранее такая льгота была предусмотрена только для женщин, родивших пять и более детей).

В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации в России как правовом социальном государстве законодатель должен соблюдать баланс прав и законных интересов всех участников соответствующих правоотношений (постановления от 24 января 2002 года № 3-П, от 8 июня 2010 года № 13-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 4 июня 2015 года № 13-П и др.). В связи с этим нет оснований полагать, что в данном случае законодателем проигнорированы требования, вытекающие из принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в отношении установления переходного периода, и что такой переходный период носит сугубо формальный характер. Проверка же того, возможно ли было установить более длительный переходный период или отсрочить начало применения оспариваемого регулирования, неизбежно связана с оценкой социально-экономической и демографической ситуации в стране и соответствующей государственной политики, а потому выходит за пределы компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

6. Демократическое правовое социальное государство, по смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 2 и 3), 7 (часть 1) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, должно стремиться к учету мнения граждан в процессе принятия законодательных решений, затрагивающих их наиболее значимые социальные права и социально-экономические интересы. В частности, широкое обсуждение законопроектов, предусматривающих изменение условий назначения пенсий, обеспечивает демократический процесс выработки рационального и обоснованного законодательного решения. Принятый во втором чтении законопроект, а также связанные с ним изменения, внесенные в другие законодательные акты, содержали значительные коррективы (в частности, пенсионный возраст для женщин был снижен на три года по сравнению с предполагавшимся при внесении законопроекта в Государственную Думу) и предусматривали меры, направленные на смягчение последствий повышения пенсионного возраста.

Что касается вопроса о том, в какой степени учтены предпочтения и пожелания граждан в ходе работы над законопроектом, то само по себе это не может выступать критерием оценки конституционности принятого законодателем решения.

Проводя социально-экономическую политику и осуществляя правовое регулирование в сфере социального обеспечения, государство, для которого социальные права граждан являются одной из высших ценностей, обязано принимать в расчет материальные ресурсы, необходимые также для выполнения иных конституционно значимых задач и защиты других конституционных ценностей в условиях актуальных и потенциальных рисков и вызовов. Такой подход не может рассматриваться как ставящий под сомнение принцип народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации), поскольку органы государственной власти несут политическую ответственность именно перед российским народом, в интересах которого и должны приниматься решения, даже если правотворческие намерения не получают поддержки значительной части граждан.

Не вытекает из Конституции Российской Федерации, безотносительно к высокой общественной значимости оспариваемых законоположений, и необходимость проведения всенародного обсуждения законопроекта, принятого в первом чтении (часть шестая статьи 119 Регламента

Государственной Думы), либо референдума по тому или иному вопросу, который предлагается решить в законе, находящемся на рассмотрении Государственной Думы.

Что же касается поправок к данному законопроекту, то порядок работы с ними (их изучения, обобщения, принятия либо отклонения) установлен Регламентом Государственной Думы и Конституцией Российской Федерации не регулируется. Вместе с тем содержание парламентской деятельности во многом состоит в конкуренции различных позиций по политическим и социально-экономическим вопросам при формировании окончательного текста федеральных законов, что выражается и в отношении к поправкам, внесенным между первым и вторым чтением. Требование обязательности мотивированного (обстоятельного) обоснования отрицательного отношения к поправкам фактически подрывало бы принцип свободного, связанного лишь Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми обязательствами, выбора парламентским большинством законодательного решения, затрудняло бы эффективную работу парламента как института представительной демократии.

Депутаты и фракции (политические партии), оказавшиеся в меньшинстве, не лишены возможности как критиковать своих оппонентов, так и ставить вопрос о внесении изменений в те положения, против которых были направлены их поправки, в ходе парламентской деятельности. Парламентское же большинство, реализовав свое преимущество при голосовании, несет риск утраты электоральной поддержки и доверия избирателей ввиду возможных негативных последствий принятых законодательных решений. В этом в том числе проявляется политическая и, в частности, парламентская и партийная конкуренция, основанная на принципах народовластия, правовой демократии и политического плюрализма (статья 1, часть 1; статья 3, части 1 - 3; статья 13, часть 3; статья 32, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

7. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации является - применительно к полномочию по осуществлению конституционного нормоконтроля - обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор.

Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что оспариваемые положения статей 4 и 7 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" такой неопределенности не содержат, поскольку Конституция Российской Федерации не исключает возможности повышения пенсионного возраста федеральным законом. Вопрос же о целесообразности данной меры - как предполагающий по существу оценку ее социально-экономической обоснованности в контексте проводимой государственной политики, а также демографических и иных факторов - не может быть разрешен Конституционным Судом Российской Федерации; иное выходило бы за пределы его компетенции, установленной в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Исходя из изложенного и руководствуясь частью третьей статьи 3, частью второй статьи 36, пунктами 1 и 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Признать запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".
-

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
№ 854-О