



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

01.03.2016 № 902-1/16-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по здравоохранению
и социальной политике
А.Е.Петрову

Заключение

на проект постановления Законодательного собрания Ленинградской области, внесенный депутатами Законодательного собрания Ленинградской области Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, В.А. Ершовым, А.Л. Закиным, А.Ю. Поповым
(вх. от 18.02.2016 № 902-1/16-22-0)

Правовое управление, рассмотрев проект постановления Законодательного собрания Ленинградской области об обращении в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности статьи 1 Федерального закона от 29.12.2015 № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» (далее – проект постановления) и приложение к проекту постановления (далее - запрос), сообщает следующее.

1. Проект постановления внесен в Законодательное собрание Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) не в полном соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания. В частности, статьей 65 Регламента Законодательного собрания определено, что проекты постановлений Законодательного собрания вносятся на рассмотрение Законодательного собрания депутатами либо постоянными комиссиями Законодательного собрания. Следует отметить, что в сопроводительном письме к проекту постановления указано, что данный проект вносится депутатами Законодательного собрания. Вместе с тем, согласно тексту проекта постановления инициатором рассматриваемого обращения является постоянная комиссия по законности и правопорядку. Полагаем необходимым устранить отмеченное несоответствие.

Проект постановления не соответствует требованиям к обращениям в Конституционный суд РФ, установленным статьей 37 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О конституционном Суде РФ» (далее – Закон № 1-ФКЗ). В частности, в проекте постановления не указаны: необходимые данные о представителе заявителя и его полномочия (требования пункта 3 статьи 37 Закона № 1-ФКЗ); конкретные, определенные в Законе № 1-ФКЗ основания к рассмотрению обращения Конституционным Судом РФ (требования пункта 7 статьи 37 Закона № 1-ФКЗ).

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 36 Закона № 1-ФКЗ основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся **неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон или иной нормативный акт.**

В пункте 4 запроса отмечается, что в соответствии с частью 2 статьи 55 Конституции РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Вместе с тем, в запросе отсутствует информация, которая может рассматриваться как основание к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ, соответствующее критериям, определенным в статье 36 Закона № 1-ФКЗ (информация о возникшей неопределенности в части соответствия отдельных положений Федерального закона № 385-ФЗ Конституции РФ). Кроме того, в запросе не указано, какое конституционное право граждан нарушено в связи с принятием Федерального закона № 385-ФЗ.

Таким образом, рассматриваемый в настоящем заключении запрос не отвечает критерию допустимости, закрепленному в Законе № 1-ФКЗ, и может быть не принят Конституционным Судом РФ к рассмотрению.

2. Как следует из запроса, его инициаторы просят признать неконституционным положения статьи 1 Федерального закона от 29.12.2015 № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» (далее – Федеральный закон № 385-ФЗ), которой до 1 января 2017 года приостановлено действие:

1) абзацев четвертого и шестого статьи 25 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»;

2) частей 20-22 статьи 15, частей 6 и 7 статьи 16, частей 14 и 15 статьи 17 и части 10 статьи 18 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»,

определяющих соответственно порядок индексации социальных пенсий, порядок ежегодного увеличения и установления стоимости одного пенсионного коэффициента, порядок индексации размера фиксированной выплаты к страховой пенсии, а также порядок ежегодной корректировки (увеличения) размера страховой пенсии.

Обращаем внимание, что вследствие принятия Федерального закона № 385-ФЗ индексация пенсий осуществляется, исходя из реальных экономических возможностей государства ввиду ухудшения прогноза социально-экономического развития РФ. В частности, вместо действующего ранее порядка применения индекса роста потребительских цен в настоящее время применяется размер индексации - 4%. До 1 января 2017 года приостанавливается действие положений отдельных законодательных актов, определяющих порядок индексации пенсий, порядок ежегодного увеличения и установления стоимости одного пенсионного коэффициента. Дополнительная индексация осуществляется по итогам первого полугодия 2016 года с учетом ситуации, складывающейся в экономике и социальной сфере. Индексация размера фиксированной выплаты к страховой пенсии не производится пенсионерам, осуществляющим работу и (или) иную деятельность.

При этом, Федеральным законом № 385-ФЗ определено, что во втором полугодии 2016 года размеры социальных пенсий, стоимость одного пенсионного коэффициента и размер фиксированной выплаты к страховой пенсии могут быть увеличены исходя из возможностей федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ в ходе их исполнения в первом полугодии 2016 года в соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» и будут установлены отдельным федеральным законом.

Правовое управление полагает, что рассматриваемое обращение с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона № 385-ФЗ **не имеет судебной перспективы по следующим основаниям.**

Конституция РФ, гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (часть 1 статьи 39), относит определение механизма реализации данного конституционного права, в том числе установление видов пенсий, правил исчисления их размеров, к компетенции федерального законодателя (часть 2 статьи 39).

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. Такая дифференциация должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции РФ, в том числе вытекающих из принципа равенства, 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.**

Федеральный законодатель обладает достаточно широкой компетенцией в указанной сфере и вправе закрепить в законе правовые основания начисления пенсий, размеры пенсий, порядок их исчисления и выплаты, а

также изменять установленное им в данной сфере регулирование, **учитывая финансово-экономические возможности государства на соответствующем этапе его развития** и соблюдая при этом конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан.

Данная позиция подтверждается практикой, сформированной Конституционным Судом РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 03.06.2004 № 11-П; Определение Конституционного Суда РФ от 15.02.2005 № 17-О; Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2015 № 2739-О и др.).

Частью 6 статьи 192 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) установлено, что в случае, если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством РФ расходных обязательств РФ, Правительство РФ вносит в Государственную Думу проект федерального закона об изменении сроков вступления в силу **(приостановления действия)** в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде.

Следовательно, оспариваемое в рассматриваемом заявлении правовое регулирование в системе действующего законодательства установлено законодателем в пределах дискреционных полномочий, прямо предусмотренных пунктом 6 статьи 192 БК РФ, направлено на обеспечение баланса частных и публичных интересов.

На основании изложенного, законодателем в рамках полномочий, предоставленных федеральным законодательством, определены правовые основания порядка исчисления пенсий, а именно – пенсионерам, осуществляющим работу и (или) иную деятельность, страховая пенсия, фиксированная выплата к страховой пенсии выплачиваются в размере, исчисленном без учета корректировок (индексаций), имевших место в период осуществления ими работы и (или) иной деятельности, **поскольку работающие пенсионеры имеют источник для покрытия инфляционных издержек в виде заработной платы.**

Таким образом, правовое регулирование, предусмотренное Федеральным законом № 385-ФЗ, не выходит за пределы дискреции федерального законодателя и не может рассматриваться как произвольное, не имеющее объективного и разумного оправдания и нарушающее конституционный принцип равенства, поскольку учитывает специфику имущественного положения различных категорий пенсионеров (работающих и неработающих).

2. К тексту проекта постановления и запросу имеются существенные замечания юридино-технического характера, в частности:

- в проекте постановления отсутствует наименование;

- в преамбуле проекта постановления даны ссылки на несуществующие «статьи 84-85 Конституционного Суда Российской Федерации» (вероятно, инициаторы запроса имели в виду статьи Закона № 1-ФКЗ);

- статьи 55, 56 Регламента Законодательного собрания, на которые содержится ссылка в преамбуле проекта постановления, не имеют отношения к регулированию вопросов, возникающих при направлении запросов в Конституционный Суд РФ;

- в статье 1 Федерального закона № 385-ФЗ отсутствуют такие структурные единицы, как части. Соответственно, содержащиеся в тексте проекта постановления и запроса ссылки на «часть 1 статьи 1 Федерального закона № 385-ФЗ» являются некорректными;

- в пункте 1 проекта постановления слова «конституционности действий» необходимо заменить словами «проверки конституционности»;

- в проекте постановления и запросе неверно указано, что Федеральным законом № 385-ФЗ приостановлено действие абзацев четвертого и шестого статьи 24 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (в действительности, приостановлено действие абзацев четвертого и шестого статьи 25 данного федерального закона);

- предложения об обращении в Конституционный Суд РФ, содержащиеся в пункте 1 проекта постановления и пункте 5 запроса, являются несогласованными (не ясно структурные единицы какого федерального закона не соответствуют части 2 статьи 55 Конституции РФ);

- в пункте 3 проекта постановления слова «после его принятия» необходимо заменить словами «со дня его принятия»;

- наименование запроса, а именно – «о проверке конституционности отдельного положения государственного пенсионного обеспечения в РФ», - не имеет смысловой нагрузки (необходимо указать структурную единицу конкретного федерального закона, которая, по мнению заявителя, не соответствует Конституции РФ);

- в пунктах 1 и 5 запроса неверно указаны реквизиты Федерального закона № 385-ФЗ;

- в пункте 3 запроса слова «(6868)» следует исключить;

- в пункте 4 запроса слова «умоляющие» следует заменить словом «умалляющие»;

- в пункте 5 запроса слова «до 1 января действия» следует заменить словами «до 1 января 2017 года действия».

Проект постановления и запрос нуждаются в существенной редакторской правке.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин