



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А.Банькиной

город Москва

22 марта 2007 года

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

с участием постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В.Виноградовой,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Т.А.Банькиной на нарушение ее конституционных прав положением части первой статьи 15 Федерального закона от 11 февраля 2002 года «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявительницей законоположение, устанавливающее максимальный размер пособия по беременности и родам.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон, выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также приглашенных в заседание представителей: от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации – Ю.В.Воронина, от Фонда социального страхования Российской Федерации – Л.Н.Рау, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Частью первой статьи 15 Федерального закона от 11 февраля 2002 года «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в правовое регулирование была введена норма, устанавливающая максимальный размер пособия по беременности и родам за полный календарный месяц. Данная норма ежегодно воспроизводилась в федеральных законах о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации, при этом размер пособия составлял в 2002, 2003 и 2004 финансовых годах 11 700 рублей, в 2005 году – 12 480 рублей, в 2006 году – 15 000 рублей; в настоящее время он составляет 16 125 рублей (часть 1 статьи 13 Федерального закона от 19 декабря 2006 года «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год»).

Таким образом, несмотря на имевшие место изменения предельных денежных сумм пособия по беременности и родам, выплачиваемого застрахованным женщинам, сама норма о максимальном размере пособия сохраняется в системе действующего правового регулирования и применяется в соответствующих правоотношениях.

1.1. Гражданка Т.А.Банькина, которой за период отпуска по беременности и родам (с 7 апреля по 24 августа 2004 года) было выплачено пособие по беременности и родам с учетом ограничения, предусмотренного статьей 7 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год», т.е. из расчета 11 700 рублей за полный календарный месяц, обратилась в Саровский городской суд Нижегородской области с иском к работодателю (ЗАО «Агентство недвижимости ФСР») о перерасчете суммы пособия на основании статьи 8 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и статьи 8 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год», т.е. исходя из среднего заработка за последние календарные 12 месяцев работы, который у нее значительно превышал 11 700 рублей, а также о взыскании суммы недоплаченного пособия. Решением от 21 июня 2005 года суд первой инстанции удовлетворил требования Т.А.Банькиной, однако это решение было отменено судебной коллегией по гражданским делам Нижегородского областного суда, которая определением от 20 сентября 2005 года отказала в иске со ссылкой на часть первую статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год».

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Т.А.Банькина просит признать часть первую статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в части, устанавливающей максимальный размер пособия по беременности и родам, не соответствующей статьям 1, 4, 7, 15, 19, 38, 39, 55, 76 и пункту 2 раздела второго «Заключительные и переходные положения»

Конституции Российской Федерации. По мнению заявительницы, оспариваемой нормой неправомерно ущемляются социальные права женщин, чей средний заработок превышает предельный размер данного пособия, ухудшается их материальное положение в период нахождения в отпуске по беременности и родам – в отличие от женщин, чей средний заработок укладывается в данную сумму, а также нарушается вытекающее из Конституции Российской Федерации общее правило структурирования системы федерального законодательства, требующее, чтобы нормы, отменяющие или изменяющие определенные преимущества, компенсации и льготы, вносились в текст того федерального закона, которым они были установлены.

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является норма о максимальном размере пособия по беременности и родам за полный календарный месяц, первоначально установленная частью первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год», воспроизведенная в примененной в деле заявительницы статье 7 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год» и в настоящее время действующая в редакции Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» (часть 1 статьи 13).

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации политика Российской Федерации как правового и социального государства – исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями, стремления обеспечить благополучие и процветание России – направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (преамбула; статья 1; статья 7, часть 1); в Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства, каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе для воспитания детей (статья 38, часть 1; статья 39, часть 1).

Принцип социального государства, относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации, обязывает публичную власть надлежащим образом осуществлять охрану труда и здоровья людей, государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7, часть 2; статьи 37 и 41 Конституции Российской Федерации), в том числе в отношении такой особой категории, как беременные женщины, на основе общепринятых в правовом и социальном государстве стандартов и гуманитарных ценностей.

В современной социально-демографической ситуации в Российской Федерации институт материнства и детства приобретает повышенную публичную значимость, что обуславливает необходимость создания федеральным законодателем адекватной системы социальной защиты, включая социальное обеспечение, работающих женщин в связи с беременностью и родами, наиболее полным образом гарантирующей реализацию ими прав, закрепленных в указанных статьях Конституции Российской Федерации.

На необходимость создания и совершенствования такой системы ориентирует и Международная организация труда, рекомендующая государствам-членам стремиться к расширению форм медицинской помощи беременным женщинам, увеличению продолжительности отпуска по беременности и родам, повышению размера денежных пособий в связи с беременностью и родами до размера получаемого заработка. Так, Конвенция МОТ от 28 июня 1952 года № 103 «Относительно охраны материнства», ратифицированная Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 июля 1956 года и в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являющаяся составной частью правовой системы Российской Федерации, предусматривает, что каждая работающая женщина имеет право на отпуск по материнству (отпуск по беременности и родам), в связи с предоставлением которого ей выплачивается денежное пособие (пункт 1 статьи 3, пункт 1 статьи 4); при этом ставки денежного пособия должны быть определены

национальными законами или правилами таким образом, чтобы обеспечить женщине и ее ребенку хорошие с точки зрения гигиены условия и удовлетворительный уровень жизни (пункт 2 статьи 4).

3. Федеральный законодатель при конкретизации гарантий прав, закрепленных статьями 37, 38, 39 и 41 Конституции Российской Федерации, располагает достаточно широкой свободой усмотрения в выборе мер социальной защиты, в том числе социального обеспечения в отношении беременных женщин, условий и порядка предоставления им соответствующих денежных выплат, их размера. Однако при этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, для поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, в том числе при изменении действующего регулирования, он обязан соблюдать конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности социальных прав и не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо этих прав и приводило бы к утрате их реального содержания; даже имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом путем введения определенных условий или ограничений, законодатель должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры.

3.1. Исполняя свою конституционную обязанность по социальной защите материнства и детства, государство гарантирует предоставление женщинам на период, непосредственно предшествующий и непосредственно следующий за рождением ребенка, отпуск по беременности и родам (часть первая статьи 255 Трудового кодекса Российской Федерации) и в целях их материального обеспечения на данный период – пособие по беременности и родам (статья 3 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»), а потому выделяемые на это финансовые средства должны быть достаточными для того, чтобы уровень

соответствующих выплат отвечал конституционной природе и социальному предназначению данных пособий.

Согласно Конвенции МОТ от 28 июня 1952 года № 103 «Относительно охраны материнства» сумма денежного пособия, выплачиваемого в связи с предоставлением отпуска по беременности и родам и рассчитываемого на основе предшествующего заработка женщины, не должна составлять менее двух его третей, однако допускается и установление максимальных пределов для размера заработка, учитываемого с этой целью (пункт 6 статьи 4 Конвенции МОТ № 103, пункт 3 статьи 65 не ратифицированной Российской Федерацией Конвенции МОТ от 28 июня 1952 года № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»). Признавая принцип соответствия пособий предшествующему заработку застрахованного лица, на основе которого оно уплачивало взносы, Международная организация труда в то же время отмечает, что в целях определения размера пособия или его частей, выплачиваемых из источников, не складывающихся из этих взносов, любое превышение заработка данного лица над заработком, преобладающим среди квалифицированных трудящихся, может не приниматься во внимание и допускает снижение пропорции пособия по отношению к предшествующему заработку для высокооплачиваемых трудящихся (пункты 23 и 24 Рекомендации МОТ от 12 мая 1944 года № 67 «Об обеспечении дохода»).

В Российской Федерации в соответствии с правовым регулированием, действовавшим до принятия Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год», не ограничивались ни размер пособия по беременности и родам, ни размер заработка, принимаемого во внимание для его исчисления: согласно статье 8 Федерального закона от 19 мая 1995 года «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», так же как и согласно ранее действовавшим Основным условиям обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию (утверждены постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 года № 191) пособие по беременности и

родам выплачивалось в размере 100 процентов среднего заработка (дохода) по месту работы.

С 1 января 2001 года был введен новый порядок формирования средств обязательного социального страхования и осуществлен переход от уплаты страхователями страховых взносов в процентном отношении от фонда оплаты труда застрахованных к уплате единого социального налога (глава 24 Налогового кодекса Российской Федерации). Сохранив ставку пособия по беременности и родам в размере 100 процентов предшествующего среднего заработка, федеральный законодатель в целях обеспечения справедливости распределения средств Фонда социального страхования Российской Федерации дополнительно установил максимальный размер этого пособия, что при соблюдении условия соотносимости его величины и подлежащей налогообложению части совокупного заработка (дохода) работающей женщины не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав на государственную защиту материнства и детства и на социальное обеспечение для рождения и воспитания детей (статья 38, часть 1; статья 39, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации) и не противоречит международным обязательствам Российской Федерации.

Вместе с тем определение максимального размера пособия по беременности и родам не может осуществляться без учета природы указанной выплаты и, следовательно, размера заработка, на основе которого исчисляются и уплачиваются соответствующие платежи, а также без учета ее особого предназначения.

3.2. Пособие по беременности и родам предоставляется работающим женщинам в рамках системы социального страхования, является одним из видов страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию и выплачивается из средств Фонда социального страхования Российской Федерации.

Как вытекает из статьи 2 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», федеральные законы о бюджете

Фонда социального страхования Российской Федерации на очередной финансовый год, которыми устанавливается максимальный размер пособия по беременности и родам, наряду с названным и другими федеральными законами, определяющими условия и порядок предоставления соответствующих пособий, образуют систему законодательства о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, и создают основу реализации конституционного права на данный вид социального обеспечения.

Следовательно, самим по себе установлением максимального размера пособия по беременности и родам в федеральных законах о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации конституционные права граждан не нарушаются. Кроме того, вступивший в силу с 1 января 2007 года Федеральный закон от 29 декабря 2006 года «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» прямо указывает, что размер пособия по беременности и родам не может превышать максимальный размер пособия, установленный в федеральном законе о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на очередной финансовый год (часть 2 статьи 11), подчеркивая тем самым конкретизирующее значение его положений по отношению к другим федеральным законам о государственных пособиях гражданам, имеющим детей.

3.3. Государственный внебюджетный фонд, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, – это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан. Фонд социального страхования Российской Федерации предназначен для реализации прав на социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь, его бюджет входит в бюджетную систему Российской Федерации, а доходы формируются за счет обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, добровольных взносов

физических и юридических лиц, других доходов, предусмотренных законодательством Российской Федерации (статьи 10, 13, 144 и 146).

Среди названных источников формирования доходов Фонда одним из основных является единый социальный налог, заменивший страховые взносы и, согласно статье 234 Налогового кодекса Российской Федерации, изначально предназначавшийся для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь.

Налоговый кодекс Российской Федерации в статье 237 определяет налоговую базу единого социального налога для организаций и индивидуальных предпринимателей, производящих выплаты физическим лицам, как сумму любых выплат и иных вознаграждений, начисленных налогоплательщиками за налоговый период в пользу физических лиц (за исключением сумм, указанных в статье 238), вне зависимости от формы, в которой осуществляются данные выплаты, включая полную или частичную оплату коммунальных услуг, питания, отдыха, обучения в интересах работника, оплату страховых взносов по договорам добровольного страхования (за исключением сумм страховых взносов, указанных в подпункте 7 пункта 1 статьи 238). Таким образом, при определении налоговой базы учитываются не только заработок как таковой, но в определенной мере и совокупный уровень материальной обеспеченности работника.

Налоговые ставки для плательщиков единого социального налога устанавливаются, согласно статье 241 Налогового кодекса Российской Федерации, в зависимости от исчисляемой на каждое физическое лицо нарастающим итогом с начала года величины налоговой базы (до 280 000 рублей, от 280 001 рубля до 600 000 рублей, свыше 600 000 рублей), причем ставка налога, поступающего в Фонд социального страхования Российской Федерации с налоговой базы, превышающей 600 000 рублей, не изменяется.

Вводя в шкалу налогообложения указанные параметры налоговой базы, федеральный законодатель действовал на основе принципа справедливости,

требующего, чтобы законодательное регулирование налогообложения строилось на объективных критериях отграничения невысоких и средних доходов от доходов высоких и сверхвысоких. При этом, преследуя собственно фискальные цели, такие как повышение собираемости налогов, снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, предотвращение уклонения от уплаты налогов, он исходил из презумпции реалистичности определяемых на их основе выплат в пользу наемных работников и адекватности целям наполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Такой подход к определению налоговой базы единого социального налога, в зависимости от величины которой устанавливаются налоговые ставки, может использоваться и при определении критериев установления конституционно оправданного максимального размера пособия по беременности и родам, выплачиваемого из средств Фонда социального страхования Российской Федерации.

4. В Российской Федерации как правовом и социальном государстве устанавливаемый федеральным законодателем правовой режим пособий по обязательному социальному страхованию должен быть основан на универсальных принципах справедливости и юридического равенства и вытекающего из них требования сбалансированности прав и обязанностей (статья 1, часть 1; статья 6, часть 2; статья 19 Конституции Российской Федерации). Этим, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 24 февраля 1998 года № 7-П и от 23 декабря 1999 года № 18-П, обусловлена недопустимость существенных диспропорций между платежами, которые вносятся работодателями в Фонд социального страхования Российской Федерации и из которых формируются его средства, и страховым обеспечением, в том числе при установлении максимального размера пособия по беременности и родам, выплачиваемого из этих средств.

Между тем, введя частью первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002

год» норму о максимальном размере пособия по беременности и родам, федеральный законодатель, преследуя цель перераспределить средства Фонда социального страхования Российской Федерации, вместе с тем не учел, что в данном случае требовалось достижение большего соответствия (пропорциональности) между платежами, из которых формируются эти средства, и выплатами, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин в соответствии с их заработком (страховым обеспечением), в целях установления более высокого размера пособия. В результате ухудшилось положение тех женщин, чей средний заработок значительно превышает установленный максимальный размер пособия, при том что сумма начисляемых работодателем в их пользу выплат и иных вознаграждений, которая учитывается при определении налоговой базы, существенно превышает заработок, фактически лежащий в основе определения максимального размера пособия.

5. Наряду с компенсацией (минимизацией) последствий изменения материального положения работающей женщины вследствие рождения ребенка (часть третья статьи 1 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования») назначение пособия по беременности и родам состоит в обеспечении охраны здоровья женщины в период беременности и восстановления после родов и, таким образом, в создании благоприятных социальных условий для рождения детей, для достижения целей демографической политики.

Исходя из этого при установлении размера пособия по беременности и родам и ограничений, связанных с его выплатой, федеральный законодатель должен учитывать задачи социальной политики на конкретно-историческом этапе развития государства, а также всю совокупность физиологических и нравственно-психологических факторов, оказывающих воздействие на женщин в период, непосредственно предшествующий и непосредственно следующий за рождением ребенка, исключительный характер пособия, рассчитанного на строго ограниченное время, и его повышенную значимость

для жизни женщины и ребенка. Осуществляя соответствующее регулирование, в целях поддержания баланса конституционно защищаемых ценностей он должен основываться на вытекающих из статьи 19 Конституции Российской Федерации принципах пропорциональности и эквивалентности и соблюдать требование статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации о соразмерности вводимых ограничений защищаемым конституционным ценностям.

Между тем введенное в 2002 году регулирование, которым отменялось 100-процентное возмещение заработка для женщин, чей средний заработок превышает предельный размер пособия по беременности и родам, не отвечает указанным требованиям и, приводя к снижению уровня жизни, чрезмерно ограничивает гарантии их прав, закрепленных в статьях 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1), 39 (часть 1), 41 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а также не согласуется с положениями Конвенции МОТ «Относительно охраны материнства» и Рекомендации МОТ «Об обеспечении дохода» о целях социального обеспечения в связи с беременностью и родами.

В связи с этим федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести изменения в действующее законодательство, с тем чтобы обеспечить более справедливую пропорциональность между платежами в Фонд социального страхования Российской Федерации, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин в соответствии с их заработком, и страховым обеспечением, что позволило бы в максимально возможной степени компенсировать им утраченный в связи с использованием отпуска по беременности и родам заработок, на основе которого исчислялись платежи в Фонд социального страхования Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле считает возможным, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации», установить, что норма, введенная частью первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» и в настоящее время действующая в редакции Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» (часть 1 статьи 13), в той мере, в какой она признана Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, во всяком случае утрачивает силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80 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 норму о максимальном размере пособия по беременности и родам, первоначально установленную частью первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» и в настоящее время действующую в редакции Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» (часть 1 статьи 13), не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1), 39 (часть 2), 41 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данной нормой – в системе действующего правового регулирования – несоразмерно ограничивается размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму.

Данная норма утрачивает силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения настоящего Постановления.

2. Федеральному Собранию, исходя из требований Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», надлежит в течение шестимесячного срока внести в действующее законодательство изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Дело гражданки Баныкиной Татьяны Александровны подлежит пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

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

5. 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