

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

УДК 349.3

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СТРАТЕГИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Л.Н. Сенных

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 декабря 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена проблемам пенсионного законодательства и новеллам законодательства на современном этапе.*

Ключевые слова: *пенсионное законодательство, пенсионная реформа, досрочные пенсии, накопительная пенсия.*

Abstract: *the article is devoted to the problems of the pension legislation and of lawmaking novels nowadays.*

Key words: *pension legislation, pension reform, early pensions, funded pension.*

2016. № 1

8

Право на социальное обеспечение, в том числе право на пенсию, закреплено в ст. 39 Конституции РФ 1993 г.¹ Конституция, закрепляя эту гарантию в высшем нормативном акте Российской Федерации, показывает, что обеспечение социальной направленности государства является одной из основных функций государства², которая реализуется посредством принятия законов и других нормативных актов. Именно закон в России является главным регулятором общественных отношений, а также служит важнейшим средством преобразований в экономической, социальной и иных сферах, способствует стабилизации, устойчивости общественной обстановки и, наконец, учитывая его юридическую силу, определяет содержание всех остальных нормативных актов. Законотворческий процесс – это особая процедура юридического оформления воли народа и политики государства в конкретных исторических условиях. Период социальных реформ в России с 1990 г. потребовал интенсивного законодательства; формирования новых правовых институтов, соответствующих критериям правового государства; принятия нормативных актов в областях, которые ранее не охватывались правовым воздействием. Однако эффективность законодательства зависит от того, насколько продуманы, активны и своевременны проводимые правовые реформы.

¹ Конституции Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

² См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 66 ; Комаров С.А. Общая теория государства и права в схемах и определениях. М., 1997. С. 22.

Законодательство остается весьма несовершенным, страдает многими недостатками и пробелами в силу скачкообразности, скоропалительности принимаемых политических решений, а также их нестабильности. Не стало исключением и пенсионное законодательство. В настоящее время учеными отмечается необоснованность частых и довольно радикальных изменений пенсионного законодательства, демонстрирующих непоследовательность и противоречивость государственной политики в этой сфере, о наличии существенных пробелов и противоречий в законодательном регулировании пенсионных отношений, об отсутствии правовых механизмов, которые были бы направлены на неуклонное (хотя и постепенное) повышение уровня пенсионного обеспечения³. Первой проблемой современного пенсионного законодательства является его непостоянность, о чем говорят следующие законы: от 30 ноября 1990 г.⁴, от 21 июля 1997 г.⁵, от 17 декабря 2001 г.⁶ и, наконец, от 28 декабря 2013 г.⁷ Не вдаваясь в детальный анализ каждого из этих нормативных актов, следует признать, что каждый из них нес в себе новые концептуальные направления. Так, Закон 1990 г. сменил существующие до него привилегированные и ущербные пенсионные системы советского образца (система персональных пенсий, система пенсионного обеспечения колхозников), закрепив единую пенсионную систему в стране, охватившую все категории трудящихся и все население. Все отношения по пенсионному обеспечению стали регулироваться нормами закона. Закон от 2001 г. заложил формирование пенсионной системы на основе страховых начал. Закон от 2013 г. заложил новый порядок исчисления пенсии, основанной на балльной системе. Таким образом, за неполные 25 лет правила подсчета пенсий кардинально менялись в нашей стране четыре раза, и частая смена формул подсчета пенсий в стране стала делом обычным. Несомненно, законодательство должно совершенствоваться, особенно в период глубоких социально-экономических преобразований, однако для любой правовой системы весьма значима стабильность как важнейшее условие ее эффективности. Стабильность законодательства, закрепляющего механизм назначения пенсий и других социальных выплат, имеет первостепенное значение, так как эти выплаты предоставляются в зависимости от определенных заслуг перед обществом, в том числе трудового вклада в экономику страны. Совершенно очевидно, что достижение этих условий требует определенного, как правило длительного, времени.

³ См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 323–326.

⁴ О государственных пенсиях в Российской Федерации : закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

⁵ О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3585.

⁶ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

⁷ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ // Рос. газета. 2013. 31 дек.

Следующая проблема пенсионного законодательства, она же и особенность этой отрасли права, связана с закреплением законодательно нормы об одновременном использовании всего массива пенсионного законодательства, включая отмененные, которые действовали с 1956 г. до 1 января 2015 г.⁸ Первую скрипку здесь сыграл Конституционный Суд Российской Федерации. Именно он, учитывая данные ему исключительные полномочия по проверке соответствия Конституции РФ нормативных правовых актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, выразил свою позицию о поддержке доверия граждан к закону и действиям государства, исключаящую снижение уровня социальной защиты граждан, и связанные с ним принципы правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики⁹. Как итог мы имеем катастрофически огромное, порой непоследовательное и довольно противоречивое число разнородных по своей юридической силе нормативных актов. Их использование в практике существенно затрудняет применение и так непростого в использовании пенсионного законодательства.

Новым законодательством не решена одна из самых острых проблем пенсионного законодательства – широкое распространение досрочных пенсий, назначаемых в связи с особыми, опасными или вредными условиями труда. Ее решение Стратегия связывает с развитием корпоративного (профессионального) страхования и негосударственного пенсионного обеспечения. Такая трансформация должна быть результатом деятельности непосредственно работодателей по созданию профессиональных пенсионных систем. При этом Стратегия предложила определенный механизм стимулирования работодателей, один из элементов которого – дополнительный тариф страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. Таким образом, достигнута основная цель Стратегии в части реформы досрочных пенсий – их финансирование обеспечено соответствующим источником.

Эффективно преобразовать досрочные пенсии по условиям труда планируется уже в рамках второго этапа реализации Стратегии. Однако в этом есть определенные сомнения, поскольку в настоящее время фактически отсутствует нормативная база для функционирования профессиональных систем. Да и сам механизм трансформации (равно как и стимулирования) представляется недостаточно проработанным и аргументированным. Так, основные параметры и условия предоставления названных дополнительных социальных гарантий еще только предсто-

⁸ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (п. 8 ст. 13, п. 4 ст. 30) ; Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

⁹ Например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

ит определить. В связи с этим едва ли введенные дополнительные тарифы страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации будут выполнять ту стимулирующую роль, которая им отводится. Скорее эти новеллы расценят как увеличение фискальной нагрузки на бизнес, что породит соответствующее стремление снизить последнее, в том числе средствами, противоречащими закону. Дополнительные тарифы страховых взносов, безусловно, в определенной части позволят решить данную проблему. Однако едва ли можно ожидать кардинального упорядочения досрочного пенсионного обеспечения¹⁰, поскольку стратегические вопросы – институциональные и структурные – по традиции остались нерешенными. Так, Стратегия не содержит каких-либо конкретных предложений относительно модели построения и принципов регулирования профессиональных пенсионных систем, а равно и института страхования риска утраты заработка в системе социального страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний.

В соответствии с Методическими правилами по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти¹¹ и сложившейся практике в отношении юридической техники принимаемых законодательных актов они должны формулироваться предельно просто, максимально доступно для понимания каждым и не допускать различного их толкования правоприменителями. Новые пенсионные законы демонстрируют прямо противоположный результат. Пенсионное законодательство практически перестало быть ориентиром, в соответствии с которым люди определяют свою будущую трудовую жизнь. Многие нормы изложены посредством сложнейших формул, носят отсылочный характер, по своему содержанию напоминают скорее инструктивные указания¹². На крайнюю запутанность действующего в сфере пенсионного обеспечения законодательства в одном из своих докладов обращал внимание и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, выразив твердую убежденность в том, что пенсионное законодательство, затрагивающее интересы значительной части населения страны, должно быть простым и понятным для каждого¹³.

¹⁰ См.: *Захаров М.Л.* Социальное страхование в России : прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве). М., 2013. С. 142.

¹¹ Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти : приказ Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. № 51 // Бюллетень Минюста РФ. 2001. № 2.

¹² См.: *Захаров М. Л., Тучкова Э.Г.* Современное состояние пенсионной системы России, основные этапы ее реформирования и перспективы дальнейшего развития // Материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. «Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения». М., 2010. С. 519.

¹³ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Рос. газета. 2009. 17 апр.

К числу проблем российского законодательства в целом, в том числе пенсионного, относится проблема резкого увеличения объема дублирования законодательного материала. По этому поводу В. Б. Исаков, руководитель Правового управления Аппарата Госдумы, пишет: «Мы... никак не можем убедить разработчиков отраслевых законов «не тащить» в них разделы, составляющие предмет специального законодательства»¹⁴. Иными словами, негативной тенденцией стало стремление «втиснуть» в однородные правовые комплексы нормы, регулирующие различные общественные отношения, в случае, если они не охватываются предметом правового регулирования, присущим данной отрасли. Ярким примером указанного явления может служить регулирование отношений наследования пенсионных выплат и накоплений. В соответствии со ст. 1112 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)¹⁵ в состав наследства входят принадлежащие наследодателю на день открытия наследства вещи, иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности. Далее ст. 1113 ГК РФ предусматривает, что наследство открывается смертью наследодателя. Объявление судом гражданина умершим влечет за собой те же правовые последствия, что и смерть гражданина. Главой 63 ГК РФ определен круг лиц, имеющих право наследования, а также очередность наследования по закону. ГК РФ предусмотрено также наследование по завещанию. Казалось бы, ясные и не вызывающие сомнений правовые положения, находящиеся в полном соответствии с большинством доктринальных гражданско-правовых подходов. Однако Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»¹⁶ не признает наследование по завещанию, если еще при жизни застрахованного лица не было написано заявление о распределении средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица¹⁷. Кроме того, данный закон устанавливает иную, несовпадающую с ГК РФ очередность наследования. Таким образом, налицо коллизия двух федеральных законов.

В настоящее время правотворческая деятельность в России протекает в чрезвычайно сложной обстановке, на напряженность которой в первую очередь влияет экономический и финансовый кризис. Курс на ускорение реформ (в том числе и пенсионной)¹⁸ заставляет законодателя стремиться к быстрому охвату и регулированию новых общественных отношений.

¹⁴ Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве : российские проблемы и решения // Рос. юстиция. 1997. № 7.

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) : федер. закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Рос. газета. 2001. 28 нояб.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6989.

¹⁷ О накопительной пенсии : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ (ст. 7) // Там же.

¹⁸ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2334.

Это сказывается на качестве закона, стабильности правовой системы, уровне правовой защищенности граждан.

Следует отметить, что многие положения вступившего в силу с 1 января 2016 г. нового закона о пенсиях отвечают заявленным в ст. 1 этого закона¹⁹ целям. Вместе с тем становятся очевидными отдельные проблемы, с которыми в ближайшее время столкнутся граждане при реализации своего конституционного права на пенсионное обеспечение и которые требуют оперативного вмешательства законодателя. В первую очередь это касается вопроса лишения страховых пенсий по старости всех лиц, имеющих страховой стаж менее 15 лет.

Ранее, до 1 января 2015 г., стажевые условия, определявшие право на пенсию по старости, были иные: по Закону СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях»²⁰ – 25 и 20 лет (соответственно для мужчин и женщин) для получения полной пенсии и не менее 5 лет для получения пенсии при неполном стаже; по Закону РСФСР от 20 ноября 1990 г.²¹ они не изменились; по Федеральному закону от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»²² сохранилось лишь одно условие – наличие не менее 5 лет страхового стажа. Новый закон²³ повысил в три раза (с 5 до 15 лет) минимальный страховой стаж, определяющий право на получение страховой пенсии. Тем самым законодатель допустил снижение уровня социальной защиты граждан и нарушил задекларированный Стратегией²⁴ и подтвержденный Конституционным Судом Российской Федерации²⁵ принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, исключаящий снижение уровня социальной защиты граждан. До недавнего времени отказ в назначении пенсии при стаже от 5 до 15 лет означал бы конфискацию уплаченных за счет застрахованного лица страховых взносов, учтенных на его индивидуальном лицевом счете, поскольку ст. 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»²⁶ был предусмотрен индивидуально возмезд-

¹⁹ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ // Рос. газета. 2013. 31 дек.

²⁰ О государственных пенсиях : закон СССР от 14 июля 1956 г. // Ведомости ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

²¹ О государственных пенсиях в Российской Федерации : закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

²² О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Собр. законоотвочества Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

²³ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ // Рос. газета. 2013. 31 дек.

²⁴ Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // Собр. законоотвочества Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

²⁶ Собр. законоотвочества Рос. Федерации. 2001. № 51. Ст. 4832.

ный характер страховых взносов. В преддверии вступления в силу нового пенсионного законодательства в Закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ были внесены изменения²⁷ в понятие страховых взносов. Теперь страховые взносы на обязательное пенсионное страхование – обязательные платежи, которые уплачиваются в Пенсионный фонд Российской Федерации, целевым назначением которых является обеспечение прав граждан на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию (в том числе страховых пенсий, фиксированных выплат к ним и социальных пособий на погребение), включая индивидуально возмездные обязательные платежи, персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение накопительной пенсии и иных выплат за счет средств пенсионных накоплений. Таким образом, можно сделать вывод, что лишение права на страховую пенсию лиц, имеющих стаж от 5 до 15 лет, не досадная ошибка законодателя, а целенаправленное ущемление пенсионных прав граждан указанной категории.

Стремление законодателя на десоциализацию пенсионного законодательства подтверждает законодательно установленное ограничение размера пенсии для работающих пенсионеров. Официально пока сохраняются правила, позволяющие совмещать пенсию с работой. Однако Федеральным законом № 400 установлен скрытый механизм, устанавливающий лишь частичную компенсацию, перечисленных за работающего пенсионера страховых взносов. В соответствии с п. 4 ст. 18 Закона № 400-ФЗ перерасчет пенсии работающим пенсионерам через один год после ее назначения дает увеличение индивидуального пенсионного коэффициента максимум на 3 балла (за год), тогда как при обычном исчислении ИПК максимум составляет 10 баллов. Кроме того, в настоящее время в Государственной Думе Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации находится на рассмотрении внесенный Правительством РФ законопроект № 911767-6 «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий»²⁸. Этим законопроектом предусматривается отмена ежегодной индексации пенсий работающим пенсионерам.

²⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»: федер. закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3739.

²⁸ Ресурсы интернет. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNews%29?OpenAgent&RN=911767-6&02>

Итак, анализ пенсионного законодательства показывает, что на него распространяются проблемы законоотворчества, характерные для всего российского законодательства в целом²⁹, а именно:

- качество принимаемых нормативных актов;
- нестабильность законодательства;
- дублирование, а иногда противоречивость законодательного материала;
- значительное число ведомственных актов;
- сложность и запутанность изложения норм права.

Учитывая, что новое пенсионное законодательство по своей сути является лишь слегка модифицированным советским, ориентированным на низко- и среднеоплачиваемых работников формального сектора, а значит, не решена главная проблема пенсионной системы – низкого уровня пенсионного обеспечения, можно предположить следующие тенденции изменения пенсионного законодательства:

1. В ближайшей перспективе – оперативное устранение противоречий законодательства, а также принятие нормативных актов, направленных на снижение расходов на пенсионное обеспечение.

2. В далекой перспективе – принятие нормативных актов, направленных на решение системных проблем пенсионного обеспечения:

- реформирование института досрочных пенсий;
- правовое регулирование эффективных стимулов к формализации рабочих мест;
- повышение пенсионного возраста.

²⁹ См.: *Власенко Н.А.* Кризис права : проблемы и подходы к решению // Журнал рос. права. 2013. № 8.С. 43–54 ; *Пайгина Д. Р., Стрельников П.А.* Поиск эффективных решений проблем правотворчества // Там же. 2014. № 6.С. 141–145 ; *Золотухина Т. А.* Современное состояние и направления совершенствования законодательства России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4.С. 44–49.

Воронежский государственный университет

*Сенных Л. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: Ludmila-Sennyh@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 220-84-74*

Voronezh State University

*Sennyh L. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department
E-mail: Ludmila-Sennyh@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 220-84-74*