

НОВЕЛЛЫ И ОШИБКИ
СОВРЕМЕННОГО ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. Л. Зуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 февраля 2018 г.

Аннотация: рассматриваются отдельные случаи очевидного перекоса современного пенсионного законодательства, которые не соответствуют социальной справедливости и соответственно противоречат принципу формального равенства.

Ключевые слова: социальная политика государства, эффективность, пенсионная система, либертарно-юридическая теория правопонимания, перерасчет пенсий, нестраховые периоды, условия назначения пенсий, индексация пенсий, социальная справедливость.

Abstract: the article deals with individual cases of obvious distortion of modern insurance legislation, which do not appropriate to the social justice and contradict the principle of formal equality.

Key words: social policy state, efficiency, pension system, Juristic theory, conversion pensions, alien periods, indexation pensions, social justice.

Право на социальное обеспечение, являющееся одним из основных прав и свобод человека и гражданина, которые неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения, закреплено в ст. 39 Конституции РФ 1993 г.¹ В настоящее время государственная пенсионная система Российской Федерации переживает кризис и представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем в период окончательного перехода к рыночным отношениям. Об этом говорят ученые² и представители высших органов власти³.

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

² См.: Васильева Ю. В. Изменения в Российском пенсионном законодательстве и перспективы ратификации Конвенции МОТ № 102 // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 36–39 ; Соловьев А. К. Преодоление дефицита пенсионной системы России // Финансы. 2011. № 8. С. 61–64 ; Его же. Проблемы государственного регулирования пенсионного возраста с позиции формирования пенсионных прав застрахованных лиц // Пенсия. 2015. № 6. С. 47–61 ; и др.

³ О бюджетной политике в 2011–2013 годах : бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2010 // Пенсия. № 7. 2010 ; Матвиенко В. Пенсионную систему нужно менять // Ресурсы интернет. URL: <http://www.rg.ru/2015/02/18/pensii-matvienko-site.html> ; Кудрин А. Вопрос повышения пенсионного возраста сдвинулся с места. URL: <http://www.rg.ru/2015/05/16/kudrin-site.html> ; и др.

Принятые недавно новые пенсионные законы⁴ вызвали глубокое разочарование⁵. В период действия предыдущего закона⁶ российскими учеными многократно отмечались его недостатки, проводились консультации с международными экспертами, предлагались решения. У законодателя было достаточно времени, чтобы учесть лучшие из них. Вместо этого содержание предыдущего закона со всеми его дефектами было попросту отражено в федеральных законах о страховых пенсиях. Как отмечают ученые⁷, изменения выразились только в условиях назначения пенсии по старости в сторону их ухудшения, пенсионной формулы в сторону еще большей ее неопределенности.

Категория справедливости в праве никогда не входила в число второстепенных вопросов изучения сущности права. В современном праве наиболее ярко высвечивается роль справедливости в универсальном, в системе принципов правового регулирования, принципе формального равенства, представляющего собой единство трех составляющих – формального равенства, свободы и справедливости в либертарно-юридической концепции понимания права⁸. По мнению Л. Н. Сенных⁹, только этот принцип является формулой, выражающей справедливость права. Справедливость является неоднозначным и многоаспектным понятием. Полагаем, что наиболее точно с общей точки зрения отражает понятие справедливости толковый социологический словарь, согласно которому индивидуумы должны получать то, что они заслуживают¹⁰. И хотя в юридической литературе до сих пор идут дискуссии на предмет соотнесения таких категорий, как «право» и «справедливость»¹¹, взаимо-

⁴ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) // Рос. газета. 2013. 31 дек. ; О накопительной пенсии : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6989.

⁵ См.: *Захаров М. Л.* Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // Журнал рос. права. 2015. № 7. С. 5–12 и др.

⁶ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (в ред. от 28.12.2013, с изм. от 19.11.2015) // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

⁷ См.: *Васильева Ю. В.* Указ. соч. ; *Сенных Л. Н.* Соответствие нового пенсионного законодательства принципу формального равенства // Признание права и принцип формального равенства : сб. науч. трудов. М., 2015. С. 499.

⁸ См.: *Нерсесянц В. С.* Философия права : либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3–9 ; *Лапаева В. В.* Правовой принцип формального равенства // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 74.

⁹ См.: *Сенных Л. Н.* Формальное равенство в социальной сфере в системе принципов правового регулирования // Правовое регулирование : проблемы эффективности, легимности, справедливости : сб. науч. трудов. М., 2016. С. 469–477.

¹⁰ См.: *Дэвид Д., Джери Дж.* Большой толковый социологический словарь. 2001 г. URL: <http://voluntary.ru/dictionary/567/word/>

¹¹ См.: *Андреановская И. И.* Проявление категории «справедливость» в праве // Интернет-журнал СахГУ «Наука, образование, общество». URL: <http://journal.>

связь этих понятий не нуждается в особых доказательствах. Как пишет И. И. Андриановская: «Учитывая то, что справедливость должна быть присуща праву в целом, право не только должно стремиться к справедливости, но и воплощать справедливость настолько, насколько это возможно в существующих экономических, социальных и политических условиях в государстве»¹². Особенно остро вопрос соблюдения социальной справедливости касается такой чувствительной для наших граждан темы пенсионного обеспечения. Задача законодателя путем соблюдения принципа формального равенства найти баланс между интересами социальных групп и государства в конечном итоге является залогом стабильности в современном обществе. Кроме того, с представлениями о справедливости и легитимности воедино связан вопрос и эффективности правового регулирования. Беря во внимание, что одной из оценок эффективности нормативного акта является количество и частота вносимых в него изменений, то действующий больше двух лет «новый» закон о страховых пенсиях¹³ эффективным не назовешь. Надо отметить, что период интенсивного правотворчества в этой сфере, наряду с продолжающими свое действие предыдущими нормативными актами, не закончен и показывает, что не все нормы пенсионного законодательства соответствуют принципу формального равенства. Анализ же конкретных норм приводит к мысли о наличии в нем явных законодательных перекосов.

Рассматривая дела, касающиеся пенсионной сферы, и раскрывая принцип правового равенства, Конституционный Суд РФ отмечает, что новое законодательство должно способствовать поддержанию доверия граждан к закону и действиям государства, исключая снижение уровня социальной защиты граждан, а также связанным с ним принципам правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики¹⁴. Самым очевидным перекосом нового пенсионного законодательства, противоречащего принципу справедливости и формального равенства, является ужесточение условий назначения страховых пенсий и отмена права на страховую пенсию при неполном страховом стаже. Традиционным для отечественного пенсионного законодательства было право на трудовую пенсию при неполном трудовом стаже¹⁵. Принятый в 2001 г. закон о

sakhgu.ru.work.php?id=54 ; Мальцев Г. В. Нравственные основания права. М., 2008. С. 108 ; и др.

¹² Андриановская И. И. Указ. соч.

¹³ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) // Рос. газета. 2013. 31 дек.

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

¹⁵ О государственных пенсиях в Российской Федерации : закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

трудовых пенсиях¹⁶ хотя и не содержал напрямую норм, дающих право на пенсию при неполном трудовом стаже, в то же время, снижая требования по стажу в пять лет, фактически содержал условия назначения трудовых пенсий при неполном стаже относительно требований к стажу по предыдущему законодательству. В дополнение к этому законодатель узаконил конфискацию уплаченных за счет застрахованного лица страховых взносов, учтенных на его индивидуальном лицевом счете, истраченных на выплату пенсий другим, но предназначенных к возвращению ему в пенсионный период жизни за счет нового поколения работающих¹⁷. Если раньше страховые взносы являлись индивидуально возмездными обязательными платежами, которые уплачиваются в Пенсионный фонд Российской Федерации и персональным целевым назначением которых являлось обеспечение права гражданина на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию, то в современной редакции закона страховые взносы носят характеристики налогов и не носят характера возмездности и персонифицированности.

Другим очевидным «перекосом» пенсионного законодательства является механизм «восстановления» индексации пенсии после увольнения. Статьей 23 Закона №400-ФЗ предусмотрено общее правило, что перерасчет размера страховой пенсии производится с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором либо наступили обстоятельства, влекущие за собой перерасчет размера страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии в сторону уменьшения, либо принято заявление пенсионера о перерасчете размера страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии в сторону увеличения. Однако этот принцип не действует в отношении перерасчета (доиндексации) пенсии в связи с увольнением, срок которого составляет четыре месяца после увольнения. Длительный срок перерасчета связан с такой технологической особенностью этого перерасчета, как уточнение факта прекращения пенсионерами работы и (или) иной деятельности только на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета (ч. 4 ст. 26.1 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ, п. 85 Правил выплаты пенсий¹⁸).

¹⁶ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ст. 4920.

¹⁷ 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 федеральных законов «О страховых пенсиях» и «О накопительной пенсии» : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Рос. газета. 2014. № 166.

¹⁸ Об утверждении Правил выплаты пенсий, осуществления контроля за их выплатой, проведения проверок документов, необходимых для их выплаты, начисления за текущий месяц сумм пенсии в случае назначения пенсии другого вида либо в случае назначения другой пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, определения излишне выплаченных сумм пенсии : приказ Минтруда России от 17 ноября 2014 г. № 885н (в ред. от 27.01.2016) // Рос. газета. 2015. № 6.

Согласно ч. 5 ст. 26.1 Закона № 400-ФЗ пенсионеры вправе представить в органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, заявление о факте осуществления (прекращения) работы и (или) иной деятельности в порядке, предусмотренном ч. 2 и 4 ст. 21 указанного закона. Тем самым в рамках законодательства Российской Федерации в отношении пенсионеров, осуществляющих работу и (или) иную деятельность на территории Российской Федерации, предусмотрено право, а не обязанность представлять в территориальный орган ПФР заявление о факте осуществления (прекращения) работы и (или) иной деятельности. При этом его подача, в целях осуществления указанного выше перерасчета, носит информационное, а не правовое значение.

Исторически всегда считалось, что правоотношения в пенсионной сфере носят волевой, сознательный характер, в связи с чем для их возникновения или изменения требуется подача того или иного заявления¹⁹. Тенденцией нового пенсионного законодательства является отказ от необходимости подачи правомочными лицами заявлений в целях увеличения размера пенсий в тех ситуациях, когда от человека не требуется представление юридически значимой информации (она имеется в распоряжении пенсионного органа)²⁰.

Для реализации права на перерасчет в связи с прекращением работы, предусмотрена обязанность работодателя по представлению ежемесячно не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом – месяцем сведений о работающих у него застрахованных лицах (п. 2.2 ст. 11 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ)²¹. Затем в соответствии с абзацем 6 п. 2 ст. 26.1 Закона № 400-ФЗ решение о выплате доиндексированной суммы страховой пенсии выносится в месяце, следующем за месяцем, в котором органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, получены сведения, представленные страхователем. Согласно абзацу 7 п. 2 ст. 26.1 рассматриваемого закона суммы страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии (с учетом повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии), определенные в порядке, предусмотренном п. 1–3 настоящей статьи, выплачиваются с месяца, следующего за месяцем, в котором было вынесено решение, предусмотренное п. 6 настоящей статьи. Например, если увольнение состоялось 05.01.2017, то информацию о том, что с февраля 2017 г. застрахованное лицо не работает, работодатель представит только в марте 2017 г. Решение о выплате сумм страховой пенсии, с учетом индексации размера страховой пенсии и корректировки размера страховой пенсии, имевших место в период осуществления работы, будет вынесено в апреле 2018 г. Таким образом, проб-

¹⁹ См.: *Захаров М. Л., Тучкова Э. Г.* Право социального обеспечения России. М., 2005. С. 173 и др.

²⁰ См.: *Чирков С. А.* О развитии процедурно-правовых гарантий реализации права на пенсию. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования : федер. закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) // Рос. газета. 1996. № 68.

лемы технического характера, связанные временными трудностями по получению информации о факте работы и принятия решения об индексации законодатель полностью переложил на плечи пенсионеров. В то же время никто не отменял ответственность пенсионера за несообщение им о наступлении обстоятельств, влекущих за собой изменение размера пенсии или прекращение ее выплаты (ч. 5 ст. 26 Закона № 400-ФЗ). В настоящее время органы Пенсионного фонда активно используют эту норму закона и применяют меры по удержанию излишне выплаченных сумм страховых пенсий в связи с отсутствием информации об осуществлении работы. Например, неработающий пенсионер поступил на работу 05.01.2017. В связи с тем что информация об этом поступила в Пенсионный фонд только в феврале, то ему как неработающему пенсионеру произвели индексацию пенсии в соответствии со ст. 26.1 Закона 400-ФЗ и постановления Правительства РФ от 19 января 2017 г. № 35²². В результате образовалась переплата пенсии в части индексации пенсии, которая решением территориального органа Пенсионного фонда будет удержана с пенсионера.

Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 134-ФЗ «О внесении изменения в статью 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях»²³ исправил эту несуразицу. Теперь, с 1 января 2018 г. перерасчет пенсии (доиндексация) будет производиться по общим правилам с 1-го числа месяца, следующим за месяцем увольнения. Причем фактически перерасчет будет также производиться через 4 месяца, но с доплатой за месяцы, в которых доплаты фактически не было. С одной стороны, радует стремление законодательства по устранению перекосов, но с другой – появляется новый вопрос по применению этого законодательства в части наследования сумм доиндексации. В соответствии с п. 3–4 ст. 26 Закона № 400-ФЗ наследуются начисленные суммы страховой пенсии, причитавшиеся пенсионеру в текущем месяце и оставшиеся не полученными в связи с его смертью в указанном месяце. Ключевым словосочетанием здесь является «начисленные суммы страховой пенсии». Практика показывает, что абсолютное большинство обращений в территориальные органы Пенсионного фонда по вопросу получения неполученных в связи со смертью пенсионера сумм пенсий поступают в течение 1–2 месяцев после смерти пенсионера. Но физически по смыслу нового закона суммы доиндексации с доплатой за три месяца появятся только через три месяца. Законодательство пока не дает ответ, в каком порядке эти суммы будут «донаследованы». Таким образом, наблюдаем ситуацию, когда в похвальном стремлении законодателя по устранению очевидных перекосов законодательства полученный конечный продукт – новый закон – вызывает новые, неурегулированные законодательством, правовые проблемы.

²² Об утверждении индекса роста потребительских цен за 2016 год для установления стоимости одного пенсионного коэффициента с 1 февраля 2017 г. : постановление Правительства РФ от 19 января 2017 г. № 35 // Рос. газета. 2017. № 16.

²³ Рос. газета. 2017. № 144.

Ключевым фактором, влияющим на размер страховой пенсии, является величина индивидуального пенсионного капитала, выражающаяся в баллах. Причем оценивается в баллах не только период после 2015 г., но и период до 2015 г. Новым Законом от 1 июля 2017 г. № 134-ФЗ (п. 12 ст. 15) предусмотрено начисление баллов за каждый полный календарный год периодов ухода за детьми до достижения ими полутора лет: 1,8 – за первого ребенка; 3,6 – за второго; 5,4 – за третьего, четвертого ребенка. Устанавливая столь высокую оценку труда матери по уходу за детьми, законодатель привел к тому, что в большинстве случаев стало выгодно заменить периодом ухода за ребенком какой-то период работы. В ряде регионов проходит бум обращений пенсионеров в органы Пенсионного фонда с заявлениями по этому вопросу²⁴. Для нашего законодательства включение периодов ухода за ребенком наравне с трудовым (страховым) стажем явление не слишком старое. Впервые оно было закреплено Законом от 20 ноября 1990 г.²⁵ Уже в ходе реализации этого закона с 1 января 1998 г.²⁶ при расчете пенсии с ИКП периоды ухода за ребенком не включались в стаж. Следующий за ним закон²⁷ предусмотрел включение этого периода в страховой стаж, но влияния на исчисление пенсии он не оказывал до принятия Закона № 18-ФЗ²⁸. Новый Закон № 400-ФЗ не только уравнивал значение нестрахового периода ухода за ребенком наравне со страховым стажем, но и оказался по балльной оценке выше обычного страхового (трудового) стажа. В юридической литературе позитивно отнеслись к этому нововведению и указали на стремление законодателя этими нормами поддержать рождение детей²⁹. Проведенный анализ законодательства позволяет сделать вывод, что законодатель, закладывая в новом законе смысловое наполнение стажа, поставил в первый ряд именно оценку социального характера трудовой и общественно полезной деятельности гражданина, чем степень финансового вклада каждого гражданина в пенсионную систему. И это опять попытка наложить на

²⁴ См.: *Кропачев О.* Кто из пенсионеров может рассчитывать на прибавку к пенсии? // Моё. 2017. 18–24 июля.

²⁵ О государственных пенсиях в Российской Федерации : закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

²⁶ О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ с изм. от 30.12.2001 // Рос. газета. 1997. № 141.

²⁷ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ст. 4920.

²⁸ О средствах федерального бюджета, выделяемых пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение расходов по выплате страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца отдельным категориям граждан : федер. закон от 21 марта 2005 г. № 18-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Рос. газета. 2005. № 58.

²⁹ См.: *Колябин А. Ю.* К вопросу о страховом стаже и «нестраховых периодах» в пенсионной реформе 2015 года // Социальное и пенсионное право. 2015. № 1. С. 15–18.

пенсионную систему несвойственные ей функции по решению демографической проблемы, как, например, это было с льготными пенсиями.

Можно согласиться с мнением В. Д. Зорькина о необоснованности 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 отношений³⁰. По его мнению, все это может привести к отступлению от принципов социальной справедливости, препятствию достижения социально значимых целей³¹. В таких условиях предугадать действия законодателя становится практически невыполнимой задачей. На наш взгляд, в процессе обсуждения и принятия законопроектов, касающихся пенсионного обеспечения в целях соблюдения социальной справедливости очевидна необходимость общественного контроля. Именно на этой стадии должно осуществляться предупреждение принятия нормативных правовых актов, не соответствующих принципу формального равенства.

³⁰ См.: Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 323–326.

³¹ См.: Там же.

Воронежский государственный университет

*Зуева Н. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: Zueva.nl@mail.ru
Тел.: 8-903-652-02-54*

Voronezh State University

*Zueva N. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department
E-mail: Zueva.nl@mail.ru
Tel.: 8-903-652-02-54*