

Актуальные вопросы публичного права

УДК 369.542

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Афтахова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье проанализированы принципы формирования системы пенсионного обеспечения в РФ. Изучаются действующие принципы пенсионного обеспечения, а также поправки, предлагаемые ко внесению в Конституцию РФ. Анализируется нормативно-правовое закрепление принципов формирования системы пенсионного обеспечения в РФ.

***Ключевые слова:** пенсионная система, пенсионная реформа, пенсионное обеспечение, принципы формирования системы пенсионного обеспечения, поправки.*

Принципы – неотъемлемая часть каждой отрасли права, призванная отражать ее правовую природу и социальное назначение. Институт пенсионного обеспечения, как центральный и самостоятельный институт права социального обеспечения, может и должен быть основан на принципах, отличающих данный институт от иных, смежных по целевому назначению и правовому регулированию правовых институтов.

Говоря о терминологии, следует отметить, что в статье рассмотрены принципы пенсионного обеспечения и формирования пенсионной системы РФ. Пенсионное обеспечение как самостоятельный институт отрасли права содержит субинституты, к которым, в том числе, относится пенсионная система, порядок ее формирования и функционирования. Вместе с тем пенсионное обеспечение, по нашему мнению, включает в себя также систему пенсий (страховых, государственных, накопительных, добровольных), условия и порядок их назначения, приостановки и прекращения выплаты, особенности пенсионного обеспечения отдельных категорий лиц и др.

Прежде всего, при анализе принципов пенсионного обеспечения в РФ следует обратиться к основному закону. Конституцией РФ каждому гражданину страны гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом¹. В соответствии с п. 2 ст.

¹ Пункт 1 ст. 39 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-

39 Конституции РФ государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Вышеперечисленные положения позволяют выделить принципы законности и всеобщности пенсионного обеспечения.

Следует обратить внимание на формулировку «государственные пенсии», использованную в п. 2 ст. 39 Конституции РФ. Исходя из буквального толкования данной нормы следует, что согласно Конституции РФ порядок и размер государственных пенсий устанавливается отдельным законодательным актом. Вместе с тем основным субинститутом пенсионного обеспечения являются страховые пенсии, получатели которых – подавляющее большинство пенсионеров страны. Целесообразно предположить, что под термином «государственные пенсии» в конституционно-правовом значении следует понимать систему пенсионного обеспечения, гарантированную государством, а не государственные пенсии как таковые².

Иные принципы пенсионного обеспечения в РФ в настоящее время не закреплены ни в Конституции РФ, ни в законодательных актах, регламентирующих соответствующие правоотношения. Отдельные принципы закреплены применительно к различным правовым сферам, включаемым в институт пенсионного обеспечения. К примеру, перечень принципов организации индивидуального (персонифицированного) учета закреплен в ст. 4 Федерального закона от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»³, принципы размещения средств пенсионных резервов и инвестирования средств пенсионных накоплений перечислены в ст. 25 Федерального закона от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»⁴.

Таким образом, перечень соответствующих нормативно-правовых актов, закрепляющих узкоспециальные принципы пенсионного обеспечения, является крайне ограниченным, принципы формирования пенсионной системы разрабатываются на основе расширительного толкования положений нормативно-правовых актов. В частности, выделяют принципы солидарности поколений, достойного уровня жизни, социальной ориентированности. В последнее время пенсионная система раз-

ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

² Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 01.10.2019 г.) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

³ Федеральный закон от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

⁴ Федеральный закон от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ (ред. от 02.12.2019 г.) «О негосударственных пенсионных фондах» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

вивается с учетом принципа добровольности формирования пенсионных накоплений. Перечисленные принципы не имеют четкого нормативного закрепления и основаны на основных тенденциях развития пенсионного обеспечения в стране.

Реформирование пенсионной системы в Российской Федерации – процесс длительный и в известной степени затянувшийся. Принятие Федерального закона от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и Федерального закона от 28.12.2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»⁵ не устранило вопросы граждан, связанные с гарантированием справедливого, открытого и равноправного пенсионного обеспечения, а новая система индивидуальных пенсионных коэффициентов, отсутствие которых в необходимом размере препятствует людям в реализации самого права на получение страховой пенсии, обусловила необходимость дальнейшей проработки данного вопроса.

Необходимость преобразований в пенсионной сфере была заявлена законодателем еще в 2012 г. с принятием Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, где отмечается, в частности, что «в рамках пенсионной системы не достигнуты долгосрочная финансовая устойчивость и сбалансированность бюджета Пенсионного фонда РФ»⁶ (далее – «Стратегия»). В разделе II Стратегии обозначены основные цели развития пенсионной системы, к которым относятся:

- 1) гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;
- 2) обеспечения сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Достижению первой заявленной цели способствует достижение таких задач, как:

1. Обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате. Следует отметить, что в данном положении указаны такие условия, как «нормативный стаж» и «средняя заработная плата». Следовательно, по замыслу законодателя, граждане с заработной платой выше среднего уровня не могут претендовать на соответствующее процентное соотношение, компенсируя утраченный в связи с достижением пенсионного возраста заработок посредством иных «пенсионных инструментов». При этом нормативная разработанность последних также до настоящего времени не завершена, в связи с

⁵ ФЗ от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и ФЗ от 28.12.2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» вступили в силу с 1 января 2015 г.

⁶ Раздел I Распоряжения Правительства РФ от 25.12.2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

чем корпоративная, добровольная и накопительная пенсии используются крайне ограниченным числом граждан.

Обращает на себя внимание несоответствие терминологического аппарата, используемого в Стратегии, положениям действующего законодательства. Согласно ч. 3 ст. 36 ФЗ «О страховых пенсиях», ФЗ от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁷ не применяется с 1 января 2015 г., за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в части, не противоречащей указанному ФЗ. На смену трудовым пенсиям с 2015 г. введено понятие «страховая пенсия», однако соответствующие изменения не внесены в Стратегию, равно как и в достаточно большое количество иных нормативно-правовых актов. Отсутствие единой терминологии очевидно не способствует стабилизации и совершенствованию института пенсионного обеспечения, негативно отражается не только на правоприменительной практике, но и на восприятии пенсионных новелл населением.

2. Достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах. Данная задача корреспондирует со следующей.

3. Обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5 – 3 прожиточных минимумов пенсионера. Анализируя данные задачи развития пенсионной системы, можно сделать вывод, что «приемлемым уровнем пенсии» следует считать уровень в 2,5 – 3 прожиточных минимума пенсионера. Напомним, что величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации на 2020 г. установлена в размере 9 311 руб.⁸

На основе анализа вышеприведенных положений Стратегии можно выявить такие принципы формирования пенсионной системы, как гарантированность социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения и обеспечение сбалансированности пенсионной системы.

В соответствии с проектом Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»⁹ предлагается дополнить ст. 75 Конституции РФ частью 6 следующего содержания: «В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также регулярно осу-

⁷ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

⁸ П. 5 ст. 7 Федерального закона от 02.12.2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

⁹ Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 885214-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 10.02.2020).

ществляется индексация размера пенсий в порядке, установленном федеральным законом».

Следует согласиться с мнением доктора юридических наук Н.А. Антоновой, которая критически оценила предлагаемые поправки в Конституцию РФ¹⁰. Согласно предлагаемой формулировке «В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов...». Анализируя данное положение, можно сделать вывод о том, что пенсионная система в стране находится в стадии формирования и данный процесс является незавершенным. Более четкой является формулировка «Система пенсионного обеспечения граждан в Российской Федерации основана на принципах...».

Таким образом, в основном законе страны предлагается закрепить следующие конституционно-правовые принципы формирования системы пенсионного обеспечения:

1. Принцип всеобщности пенсионного обеспечения. Данный принцип рассматривался ранее в настоящей статье как закрепленный в ст. 39 Конституции РФ и выявляемый посредством расширительного толкования положения о гарантированности социального обеспечения, которое, по смыслу конституционно-правовых положений, включает пенсионное обеспечение.

2. Принцип справедливости пенсионного обеспечения. Полагаем, что с учетом недостаточной проработанности системы расчета и начисления пенсий, введения определенных ограничений и дополнительных условий данный принцип, в случае его закрепления в Конституции РФ, может являться основанием для судебных споров граждан, полагающих несправедливым начисленный размер пенсионных выплат, введение дополнительных дифференцирующих условий для отдельных категорий граждан и пр.

3. Принцип солидарности поколений. В настоящее время пенсионная система функционирует на основании данного принципа, который может получить конституционно-правовое закрепление. Невозможно однозначно определить целесообразность закрепления данного принципа в основном законе страны, возможно, данный принцип следует включить в институциональные принципы пенсионного обеспечения, разработать и включить соответствующие принципы в специализированные законодательные акты, такие, как ФЗ «О страховых пенсиях», ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении» и др.

4. Принцип эффективного функционирования пенсионной системы также может быть выделен на основании анализа предлагаемых нововведений. Вместе с тем целесообразность закрепления данного принципа не может не вызывать вопросы, поскольку сам термин «эффективность»

¹⁰ Тверской информационный политический портал ПОЛИТВЕРЬ. URL: <https://politver.com/discuss/popravki/> (дата обращения: 10.11.2019).

не является достаточно конкретным, не позволяет сформулировать однозначные критерии и, соответственно, выводы относительно соблюдения или нарушения данного принципа в каждой конкретной ситуации.

5. Принцип регулярной индексации пенсий. Безусловно, термин «регулярная индексация» не является достаточно конкретным, чтобы являться основой для разработки соответствующих нормативных положений. В частности, данный принцип не отражает особенности категорий пенсионеров, в отношении которых установлены различные правила индексации пенсий (в настоящее время пенсии работающих пенсионеров не индексируются¹¹), уже вызывая добросовестное заблуждение граждан, что, в случае закрепления в Конституции РФ, регулярная индексация пенсий коснется каждого пенсионера без каких-либо исключений. Кроме того, «регулярная индексация» не предполагает установления какого-либо временного промежутка (ежегодно, раз в два года и пр.), оставляя данный вопрос на усмотрение законодателя.

Подводя итог, следует отметить, что нормативно-правовое закрепление принципов пенсионного обеспечения является актуальным и необходимым. При этом полагаем, что во избежание возможных споров, конфликтных ситуаций и неоднозначного толкования, формирования противоречивой правоприменительной практики принципы пенсионного обеспечения следует закрепить не в Конституции РФ, а в федеральных законодательных актах, регламентирующих соответствующие вопросы. Кроме того, пенсионное законодательство нуждается в систематизации, унификации и упорядочении. Основой формирования упорядоченного законодательства о пенсионных правоотношениях должны стать четко сформулированные принципы пенсионного обеспечения.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

2. Федеральный закон от 02.12.2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

3. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 424-ФЗ (ред. от 03.10.2018 г.) «О накопительной пенсии» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

4. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 01.10.2019 г., с изм. от 28.01.2020 г.) «О страховых пенсиях» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

¹¹ П. 1 ст. 26.1 Федерального закона от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2020. № 1 (61).

5. Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 01.10.2019 г.) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

6. Федеральный закон от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ (ред. от 02.12.2019 г.) «О негосударственных пенсионных фондах» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

7. Федеральный закон от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

8. Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2020).

9. Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 885214-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 10.02.2020).

10. Тверской информационный политический портал ПОЛИТВЕРЬ. URL: <https://politver.com/discuss/popravki/> (дата обращения 10.11.2019).

Об авторе:

АФТАХОВА Александра Васильевна — кандидат философских наук, доцент кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: Aftakhova.AV@tversu.ru

TO THE QUESTION OF PRINCIPLES FOR FORMING A PENSION SUPPORT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

A.V. Aftakhova

Tver State University

The article analyzes the principles of the formation of the pension system in the Russian Federation. The current principles of pension provision are being studied, as well as amendments proposed for inclusion in the Constitution of the Russian Federation. The author analyzes the legal framework for the formation of a pension system in the Russian Federation.

Keywords: *pension system, pension reform, pension provision, principles of formation of a pension system, amendments.*

About the author:

AFTAKHOVA Aleksandra – PhD, assistant professor of the department of judiciary and law enforcement of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: Aftakhova.AV@tversu.ru

Афтахова А.В. К вопросу о принципах формирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. № 1 (61). С. 48 – 54.