

Карданова Ирина Викторовна**Kardanova Irina Viktorovna**

старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Северо-Кавказского филиала Российского
государственного университета правосудия

Senior Lecturer,
State Law Department,
North Caucasus branch of
Russian State University of Justice

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОХРАНЕНИИ ПРАВА НА ДОСРОЧНОЕ ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

THE ANALYSIS OF LAWS ON THE PRESERVATION OF THE RIGHT TO EARLY PENSION BENEFITS FOR ELIGIBLE BENEFICIARIES

Аннотация:

В статье обращается внимание на нестабильность социально-обеспечительного законодательства, которое периодически снижает ранее установленные гарантии. Проведя анализ льготного пенсионного обеспечения многодетных матерей от истоков до введения так называемого «сохранения права на досрочное назначение страховой пенсии отдельным категориям граждан», автор приходит к выводу, что пенсионные реформы ухудшают положение многодетных матерей. По мнению автора, пенсионное обеспечение многодетных родителей вступило в противоречие с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., согласно положениям которой в семейной жизни мужчины и женщины обладают равными правами. Делается вывод о том, что правовое регулирование в сфере социального обеспечения должно осуществляться безотносительно к полу граждан, и предлагается внести соответствующие дополнения в ст. 32 Закона о страховых пенсиях.

Ключевые слова:

социальное обеспечение, справедливость, социальные гарантии, многодетные родители, пенсионное обеспечение, досрочные пенсии, гендерное равенство.

Summary:

The research focuses on the unstable social security legislation which reduces the established guarantees from time to time. Having analyzed preferential pension coverage for mothers of large families from the origins to the introduction of the so-called preservation of the right to early pension benefits for eligible beneficiaries, the author identifies that pension reforms deteriorate the situation with mothers of many children. In the author's opinion, the pension coverage of parents of a large family has conflicted with Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women dated December 18, 1979 codifying that both men and women have equal rights in family life. It is concluded that the legal regulation of social security should be provided without regard to gender, and appropriate amendments should be made to Article 32 of the Federal Law on Insurance Pension.

Keywords:

social security, justice, social guarantees, parents of a large family, pension coverage, early pension benefits, gender equality.

Пенсионное обеспечение – один из элементов социальной политики. Право на материальное обеспечение по возрасту (пенсию) – одно из конституционно устанавливаемых основных прав (ст. 39 Конституции РФ).

Как верно отмечает М.Л. Захаров, «достижения советского периода отвергаются не так уж редко без всяких к тому оснований, хотя его опыт в социальной сфере использовали нередко другие страны...» [1, с. 14].

В рамках статьи рассмотрим динамику материального обеспечения многодетных матерей по достижении определенного возраста. Исторический анализ становления указанного вида социального обеспечения позволит выявить тенденции развития законодательства о пенсионном обеспечении многодетных женщин и предложить пути его совершенствования, а также ответить на вопрос: были ли сохранены их права?

Законом СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» (далее – Закон о госпенсиях) были впервые введены пенсии, устанавливаемые на льготных основаниях. Закон о госпенсиях распространялся на рабочих и служащих. Дополнения и изменения, которые вносились в него на протяжении почти 35 лет, никогда не снижали достигнутый уровень пенсионного обеспечения. Так, женщины, родившие пять или более детей и воспитавшие их до восьмилетнего возраста, имели право на пенсию по старости по достижении 50 лет и при стаже работы не менее 15 лет, если они не имели права на пенсию по старости в более раннем возрасте (ст. 10 Закона о госпенсиях). Причем для установления пенсии необходимо было соблюдение одновременно трех перечисленных условий.

Государство гарантировало льготное пенсионное обеспечение многодетным матерям как при наличии требуемого стажа, так и при его отсутствии: пенсия устанавливалась по достижении

55 лет, если женщина проработала не менее 5 лет. (Для остальных граждан обязательно требовался стаж работы 20 лет и не менее 3 лет непосредственно перед обращением за пенсией.)

Размер пенсии по старости устанавливался дифференцированно в зависимости от среднемесячного заработка: чем он был ниже, тем выше был процент для исчисления пенсии (например, из заработка до 50 р. пенсия устанавливалась в размере 85 %, от 60 до 80 р. – 65 %, свыше 100 р. – 50 %). Закон о госпенсиях устанавливал минимальные (50 р., для пенсий, выплачиваемых не менее 10 лет, – 55 р.) и максимальные (120 р.) размеры пенсий по старости.

Право на пенсии по старости для крестьян определено Законом СССР от 15 июля 1964 г. № 2688-VI «О пенсиях и пособиях членам колхозов», который устанавливал пенсии мужчинам по достижении 65 лет при стаже работы не менее 25 лет, женщинам – по достижении 60 лет и стаже работы не менее 20 лет, а женщинам, родившим пять или более детей и воспитавшим их до восьмилетнего возраста, – по достижении 55 лет и при стаже работы не менее 15 лет. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1967 г. № 1909-VII «О дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения», возраст для выхода на пенсию по старости указанной категории был снижен на 5 лет, размер пенсии исчислялся из среднемесячного фактического заработка за работу в колхозе за любые 5 лет подряд (по выбору обратившегося) из последних 10 лет перед обращением за пенсией. Следует отметить, что пенсии при неполном стаже членам колхозов (в том числе и многодетным) не предусматривались.

Революционным в пенсионном обеспечении, на наш взгляд, стал Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР», который сохранил льготные основания, определяющие право на пенсию многодетным матерям (ст. 11). Он также расширил перечень иных периодов, включаемых в общий трудовой стаж, среди которых, например, уход неработающей матери за каждым ребенком в возрасте до трех лет, но не более 9 лет в общей сложности, и 70 дней до его рождения. Более того, был закреплен предельно простой и понятный каждому, а не только специалисту в области пенсионного обеспечения механизм определения размеров пенсий. В коллективной монографии «Социальное обеспечение: настоящее и будущее» к заслугам указанного закона отнесены следующие принципы формирования пенсионных прав: «1) способ стимулирования длительной трудовой деятельности; 2) гарантии государственных социальных стандартов, защищающих пенсионеров от крайней бедности; 3) меры, направленные на предупреждение необоснованных излишеств в системе пенсионного обеспечения в условиях ограниченных финансовых возможностей» [2, с. 85].

Вступивший в силу с 1 января 2015 г. Закон о страховых пенсиях [3] усложнил и без того непростые условия получения досрочной пенсии. Исчисление пенсии стало еще более запутанным и подрывающим доверие людей к правильности выбранного курса. Размер пенсии с 2015 г. напрямую зависит от количества пенсионных баллов и их стоимости.

Стоимость пенсионного балла утверждалась ежегодно постановлением Правительства РФ: в 2018 г. она составляет 81,49 р. С 2019 по 2024 г. Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ установил величины от 87,24 до 116,63 р. Размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости составляет 4 982,90 р.

По действующему законодательству расчет страховой пенсии осуществляется по формуле:
$$СП = ИПК \times СПК + ФВ,$$

где СП – страховая пенсия,

ИПК – индивидуальный пенсионный коэффициент,

ФВ – фиксированная выплата к пенсии, устанавливаемая каждому, кто приобретает право на страховую пенсию.

Минимальное количество ИПК для определения права на страховую пенсию в 2018 г. – 13,8, максимально за детей возможно начисление 24,3 балла при условии, что этим периодам предшествовала и (или) за ними следовала работа (ст. 11, 12 Закона о страховых пенсиях).

Таким образом, при условии работы до или после ухода за детьми у матери набираются пенсионные баллы, чего не скажешь о страховом стаже, который можно и не выработать из-за отсутствия такой возможности.

При таких показателях в 2018 г. многодетная мать может рассчитывать на пенсию 6 107,47 р. ($СП = 13,8 \times 81,49 + 4 982,90$). Это ниже прожиточного минимума пенсионера, который составляет 8 726 р. в целом по РФ. А значит, многодетная мать будет получать пенсию в этом размере с учетом федеральной (ФСД) или региональной социальной доплаты (РСД). По действующему законодательству, если у многодетной матери, вышедшей на пенсию по достижении 50 лет, дети не достигли 18 лет, а при очном обучении – 23 лет, то ее фиксированная выплата к пенсии устанавливается в повышенном размере за каждого иждивенца (но не более трех). В 2018 г. за каждого иждивенца повышение происходит на 1 660,97 р.

Считаем, что для многодетных родителей при назначении пенсии по старости необходимо устанавливать фиксированную выплату – дифференцированно от количества рожденных (усы-

новленных) детей. Для этого необходимо внести изменения в Закон о страховых пенсиях, предусмотрев увеличение фиксированной выплаты к пенсии по старости для указанной категории граждан с учетом детей.

А сколько могла бы составлять пенсия при этих же условиях по нормам Закона 1990 г.? Мы используем среднемесячную заработную плату. По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2017 г. в среднем по РФ она составляет 39 167 р. [4]. Конечно, это очень средняя цифра, но и наш расчет не персонифицирован.

При стаже 15 лет размер пенсии составил бы $39\,167 \text{ р.} \times 55 \% = 21\,541,85 \text{ р.}$ Плюс по 1 % за каждый полный год стажа сверх требуемого, но не более 75 %. Это было бы выше минимального уровня пенсии типичного получателя, определяемого Конвенцией МОТ № 102 (1952 г.) «О минимальных нормах социального обеспечения» и Европейским кодексом социального обеспечения [5], – 40 и 45 % заработка соответственно. Это очень общий расчет, но он свидетельствует о несовершенстве механизмов исчисления страховых пенсий.

Понятие «сохранение права на досрочное назначение трудовой пенсии отдельным категориям граждан» впервые появилось в Законе от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Для досрочных пенсий многодетным матерям сохранились пенсионный возраст (50 лет) и требуемый стаж (15 лет). Изменилось название стажа: вместо «общего» стали применять «страховой». При этом для установления пенсии по старости на общих основаниях с 2002 г. независимо от пола стали требовать всего 5 лет страхового стажа.

Что изменилось для многодетных матерей после пенсионных реформ 2002 и 2015 гг.?

Мы уже отмечали, что при наличии в семье пятерых и более детей в случае осуществления ухода за ними обоими родителями в страховой стаж каждого из них могут быть засчитаны несопадающие периоды ухода (например, матери – за 1–5-м ребенком, отцу – за 6–10-м; при этом подсчет ИПК отцу за 6–10-м ребенком осуществляется в том же порядке, что и матери за 1–5-м).

Таким образом, с 2015 г. впервые в истории отечественного пенсионного законодательства оценка периода ухода за ребенком поставлена в зависимость от количества детей. Более того, если указанные периоды совпадают по времени полностью (в случае одновременного рождения двух и более детей) или частично, за один и тот же совпадающий по времени период ухода начисляются коэффициенты по уходу за каждым ребенком. Но многодетным женщинам для приобретения права на досрочную пенсию необходимо воспитать как минимум пятерых детей до восьмилетнего возраста, а значит, период ухода за пятым ребенком вообще не учитывается и, соответственно, пенсионные баллы не начисляются. Следует отметить и тот факт, что иные периоды засчитываются в страховой стаж только при условии, если им предшествуют и (или) за ними следуют периоды работы. А это значит, что если у многодетной матери не было возможности трудоустроиться именно из-за воспитания большего количества детей, то и период ухода за ними во внимание не принимается. Данный пробел в законодательстве РФ, безусловно, ухудшает положение многодетных родителей.

Можно утверждать, что в части зачета в страховой стаж периода ухода за ребенком гендерное равенство родителей соблюдено, но вот вопрос о возможном досрочном пенсионном обеспечении отца остается открытым, даже если он является единственным родителем в случае смерти матери или лишения ее родительских прав.

Считаем правильным устранение гендерной асимметрии в отношении мужчин, сложившейся при предоставлении досрочной страховой пенсии по старости. В связи с принятием Конституционным судом РФ определения от 27 июня 2005 г. № 231-О Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”» в подп. 1 данной статьи были внесены изменения в отношении отцов детей-инвалидов.

Большинство проблем гендерного равноправия традиционно сосредоточены в трудовом праве и праве социального обеспечения. Выстраивая предпосылки их решения, А.М. Лушников и М.В. Лушникова отмечают, что признак пола как таковой следует практически исключить в качестве основания дифференциации – «работники» не должны делиться на «мужчин» и «женщин», когда они становятся «лицами с семейными обязанностями». Однако и «полное игнорирование половой специфики ведет в тот же тупик, что и выдвигание ее в качестве основной» [6].

В Конвенции МОТ от 23 июня 1981 г. № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» указывается, что «для достижения полного равенства мужчин и женщин следует изменить традиционную роль мужчин и женщин в обществе и семье».

Согласно Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., и мужчины, и женщины обладают равноправием. Следовательно, по мнению Ю.Б. Корсаненковой, «несение семейных тягот и функций следует распределять между ними без дискриминации по половому признаку. Поэтому правовое регулирование в сфере социального обеспечения должно осуществляться безотносительно к их полу. Таким образом, женщину-работницу

необходимо рассматривать через призму освобождения ее от двойной нагрузки – семейной и рабочей (производственной). Семейные обязанности должны разделяться между мужчиной и женщиной. Воплощение в жизнь такого подхода видится через предоставление семейных льгот, в том числе и социально-страховых пособий, как мужчинам, так и женщинам. Этим самым, как представляется, будет достигаться главная цель – вовлечение мужчины в воспитание детей и развитие долга ответственности мужчины и женщины перед детьми за их материальное обеспечение» [7, с. 11].

Мы разделяем эту точку зрения, тем более что к такому же выводу пришел Европейский суд по правам человека [8].

Анализ норм российского законодательства, регулирующего отношения по предоставлению досрочных пенсий по старости, позволил выявить ряд нерешенных проблем. В связи с этим считаем необходимым:

– пункт 1 статьи 17 Закона о страховых пенсиях изложить в следующей редакции: «Лицам, достигшим возраста 80 лет, являющимся инвалидами I группы, а также многодетным родителям, которым назначена пенсия в соответствии со ст. 32 настоящего Федерального закона, устанавливается повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости в сумме, равной 100 процентам суммы, предусмотренной частью 1 статьи 16 настоящего Федерального закона»;

– пункт 1 статьи 32 Закона о страховых пенсиях дополнить следующим образом: «...женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до достижения ими возраста 8 лет, достигшим возраста 50 лет, если они имеют страховой стаж не менее 10 лет; мужчинам, воспитавшим пять и более детей до достижения ими возраста 8 лет, в случае смерти матери или расторжения брака с матерью либо лишения матери родительских прав, не вступившим в последующий брак, а также мужчинам – единственным усыновителям пятерых и более детей до достижения ими возраста 8 лет, достигшим возраста 55 лет, если они имеют страховой стаж не менее 15 лет...»;

– пункт 9 статьи 2 Закона о государственном пенсионном обеспечении дополнить следующим образом: «нетрудоспособные граждане – ...многодетные родители, достигшие возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), граждане, достигшие возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины)»;

– пункт 2 части 1 статьи 18 Закона о государственном пенсионном обеспечении изложить в следующей редакции: «2) инвалидам с детства I группы, детям-инвалидам и **многодетным родителям** – 12 432,44 р. в месяц (на 2018 г.)».

Ссылки:

1. Захаров М.Л. Основные принципы определения уровня трудовой (страховой) пенсии: реальность и перспективы // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 14–23.
2. Социальное обеспечение: настоящее и будущее : монография / отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. М., 2017. 282 с.
3. О страховых пенсиях : федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 400-ФЗ : ред. от 12 нояб. 2018 г. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6965 ; 2014. № 2 (ч. II) (поправка).
4. Среднемесячная начисленная номинальная и реальная заработная плата работников организаций [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/ (дата обращения: 17.12.2018).
5. Европейский кодекс социального обеспечения (ETS № 48) [Электронный ресурс] : с изм. от 16 апр. 1964 г. : вступ. в силу 17 марта 1968 г. (Россия не участвует) // Консорциум кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901801282> (дата обращения: 17.12.2018).
6. Гендерная экспертиза российского законодательства / отв. ред. Л.Н. Завадская. Ярославль, 2012. С. 17 ; Гендерное равенство в семье и труде: заметки юристов / Н.Н. Тарусина, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, Е.А. Исаева. М., 2006. С. 87–88.
7. Корсаненкова Ю.Б. Проблемы гендерного равенства в социально-обеспечительных отношениях в связи с предоставлением детских пособий // Социальное и пенсионное право. 2010. № 2. С. 10–13.
8. Постановление Европейского суда по правам человека от 7 окт. 2010 г. Дело «Константин Маркин против России» [Konstantin Markin v. Russia] (жалоба № 30078/06) (I секция) (извлечение) / пер.: Г.А. Николаев // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2011. № 4.

References:

Korsanenkov, YuB 2010, 'Problems of Gender Equality in Social Security Relations in Connection with the Provision of Child Benefits', *Sotsial'noye i pensionnoye pravo*, no. 2, pp. 10-13, (in Russian).

Tarusina, NN, Lushnikov, AM, Lushnikova, MV & Isaeva, EA 2006, *Gender Equality in the Family and Labor: Lawyers' Notes*, Moscow, pp. 87-88, (in Russian).

'The Average Monthly Accrued Nominal and Real Wages of Employees of Organizations' 2018, *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki*, viewed 17 December 2018, <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/>, (in Russian).

Zakharov, ML 2009, 'The Basic Principles of Determining the Level of Labor (Insurance) Pensions: Reality and Prospects', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 7 (151), pp. 14-23, (in Russian).

Zakharov, ML & Voronin, YuV (eds.) 2017, *Social Security: Present and Future: monograph*, Moscow, 282 p., (in Russian).

Zavadskaya, LN (ed.) 2012, *Gender Expertise of Russian Legislation*, Yaroslavl, p. 17, (in Russian).