

УДК 349.3:369

Анбрехт Т. А., Демко А. А.
Anbrekht T. A., Demko A. A.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

REALIZATION OF CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO PENSION INSURANCE UNDER REFORM OF PENSION SYSTEM

В условиях проведения пенсионной реформы вопросы соблюдения конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение требуют своего пристального внимания. В статье представлен анализ механизма реализации гражданами конституционного права на пенсионное обеспечение при изменении одного из важнейших параметрических показателей пенсионной системы – пенсионного возраста. Особое внимание уделяется правовым позициям Конституционного суда РФ по вопросам повышения пенсионного возраста.

In the context of the pension reform, the issues of observance of the constitutional rights of citizens to the pension insurance require close attention. The article presents an analysis of the mechanism for the implementation by citizens of the constitutional right to pension in the face of a change in one of the most important parametric indicators of the pension system that is the retirement age. Special attention is paid to the legal propositions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the retirement age increase.

Ключевые слова: конституционное право на социальное обеспечение, пенсионная реформа, пенсионное обеспечение, пенсионный возраст, страховой стаж, страховая пенсия по старости, досрочная страховая пенсия по старости.

Keywords: constitutional right to social security, pension reform, pension insurance, retirement age, pension insurance record, old-age insurance pension, early old-age pension.

Пенсионная система Российской Федерации в очередной раз за последние двадцать лет находится в процессе реформирования. В этот раз происходящие преобразования коснулись изменения пенсионного возраста, что в перспективе, безусловно, скажется на реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение по старости. Следует отметить, что преобразования, осуществляемые в ходе пенсионной реформы, имели в основном ситуационный характер, были направлены на решение проблемы финансовой неустойчивости Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР) и не привели в конечном итоге к созданию стабильной и адекватной современным реалиям пенсионной системы.

Вместе с тем конституционное право на социальное обеспечение является значимым для большинства граждан Российской Федерации. По результатам социологического исследования, проведенного с 20 ноября по 12 декабря 2017 г. в каждом из 85 субъектов Российской Федерации фондом «Общественное мнение», право на социальное обеспечение, пенсионные выплаты и социальное страхование как приоритетное право граждан отметили 46 % опрошенных лиц, причем особенно большое значение оно имеет для неработающих пенсионеров (60 %) [1].

Повышение пенсионного возраста, исходя из ст. 19, 39 и 55 Конституции Российской Федерации, не должно приводить к отмене или умалению конституционного права на социальное обеспечение по возрасту, находящегося под защитой конституционных принципов равенства и справедливости.

Нормативные ориентиры для определения пенсионного возраста содержатся в международно-правовых актах, которые вместе с тем не препятствуют учету особенностей демографических и социально-экономических условий государства. Так, Конвенция Международной

организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (ратифицирована Федеральным законом от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ, включая раздел V «Обеспечение по старости») в ст. 26 предусматривает необходимость социального обеспечения по старости не позднее, чем после достижения гражданином 65 лет или такого старшего возраста, который может быть определен компетентными властями с должным учетом работоспособности пожилых лиц в данной стране [2].

Увеличение финансовой зависимости пенсионной системы Российской Федерации от соотношения численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами, неспособность ПФР в связи с этим выполнить финансовые обязательства по выплате пенсий привели к необходимости очередного витка пенсионной реформы в 2018 г. и к повышению пенсионного возраста для граждан нашей страны.

Следует напомнить, что последствия демографического кризиса 90-х годов были очевидны и на момент начала реформы в 1998 г. Нивелировать их планировалось без повышения пенсионного возраста за счет создания системы пенсионных накоплений и предоставления возможности гражданам управлять накопительной частью своей пенсии [3, ст. 2239]. Однако, заинтересовав граждан в формировании собственных пенсионных накоплений, государство не смогло выполнить обязательства по их выплате. Уже в 2013 г. стало понятно, что ПФР не обладает достаточными средствами, чтобы осуществлять выплату накопительной части трудовой пенсии гражданам, имеющим на нее право. Выходом из создавшейся ситуации стало внесение принципиальных изменений в действующее пенсионное законодательство, ограничивающее права граждан на накопительную пенсию, а также введение моратория на формирование пенсионных накоплений за счет части страховых взносов. Произошедшие изменения также фактически лишили большинство граждан пенсионных накоплений и подорвали доверие к пенсионной системе в целом.

Еще одним шагом пенсионной реформы, предшествующим повышению пенсионного возраста, стал переход на исчисление страховой пенсии по старости на основании суммы присвоенных баллов и стоимости одного балла. По мнению многих специалистов, он был ошибочным. Это признает и заместитель председателя правительства РФ Татьяна Голикова, говоря о том, что «балльная формула так и не заработала в полном объеме, что она сложна для понимания, неочевидна и непонятна» [4]. Фактически такая система начисления пенсии полностью разрушает зависимость размера пенсии от продолжительности страхового стажа и размера заработной платы и снижает интерес граждан к формированию будущей пенсии. Следует согласиться с мнением д. ю. н. М. Б. Напсо о том, что балльная система начисления пенсии запутанна, она разубеждает как самих застрахованных, так и работодателей в необходимости участия в системе пенсионного страхования, демотивирует их выбор в пользу легальной трудовой деятельности и надлежащего исполнения обязанности по уплате страховых взносов [4].

В результате многолетней реформы пенсионная система так и не вышла из кризиса и, как отметил Президент РФ в своем обращении к гражданам страны 29 августа 2018 г., «ресурсов для пополнения бюджета ПФР хватит приблизительно на 7–10 лет, а дальше у государства не будет денег для регулярной индексации пенсий, а затем и сама регулярная выплата пенсий может стать проблемой, как это уже и было в 90-е» [5]. Повышение пенсионного возраста, по мнению разработчиков, должно стабилизировать ситуацию и повысить финансовую устойчивость ПФР. Но, несмотря на достаточно убедительную позицию и Президента РФ, и Правительства РФ, очевидно, что очередной шаг пенсионной реформы вновь связан с дефицитом бюджета ПФР и необходимостью реализовать государственные обязательства по выплате пенсий и их регулярной индексации.

Существует и альтернативная позиция, которая рассматривает повышение пенсионного возраста не только как вынужденную меру, связанную с бюджетным дефицитом, но, прежде всего, как комплекс мер, направленных на искоренение дискриминации старшего поколения и включение его в экономику государства [6].

Каковы бы ни были причины, повлиявшие на принятие подобного решения, повышение пенсионного возраста должно осуществляться в русле конституционных правоотношений.

Позиция Конституционного Суда РФ по вопросу повышения пенсионного возраста была сформулирована в Определении Конституционного Суда от 2 апреля 2019 г. № 854-О. Конституционный Суд, признавая, что пенсионная система с учетом экономических возможностей государства должна обеспечивать приемлемые условия для реализации своих прав теми, кто в силу возраста, состояния здоровья или иных, не зависящих от них причин не может трудиться, вместе с тем отмечает, что выбор организационно-правовых форм и механизмов реализации конституционного права на пенсионное обеспечение относится к компетенции законодателя, который вправе не только устанавливать, но и изменять условия пенсионного обеспечения. Тем самым Конституционный Суд оставил решение на усмотрение законодателя, Конституция РФ не исключает возможности изменения пенсионного возраста [2].

Таким образом, Конституционный Суд РФ нарушений прав граждан на пенсионное обеспечение в связи с повышением пенсионного возраста не усмотрел, как и нарушений в том, что фактически повышение пенсионного возраста коснулось только части населения страны. Так, реформа не затронула лиц, занятых на производствах с особыми условиями труда, получающих досрочные пенсии.

Повышение пенсионного возраста для граждан Российской Федерации началось с 1 января 2019 г. Возраст выхода на пенсию будет увеличиваться постепенно и к 2023 г. достигнет 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин. Для лиц, имеющих страховой стаж не менее 42 и 37 лет (мужчины и женщины соответственно), страховая пенсия по старости будет назначаться на 24 месяца ранее достижения пенсионного возраста. Требуемая минимальная продолжительность страхового стажа для назначения страховой пенсии с 2024 г. – не менее 15 лет, а количество индивидуальных пенсионных баллов – не менее 30.

Кроме того, с 1 января 2019 г. с изменением пенсионного возраста столкнутся и граждане, имеющие право на досрочное назначение страховой пенсии по старости, в частности, осуществлявшие педагогическую, лечебную, творческую деятельность, а также лица, работавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Следует отметить, что реформирование института досрочных пенсий по старости должно основываться на таких принципах, как сохранение системы социальных гарантий работникам, занятым на производствах с особыми условиями труда, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, недопустимость произвольных изменений в законодательстве Российской Федерации, а также установление переходного периода в целях адаптации граждан к новым условиям пенсионного обеспечения [7].

Повышение пенсионного возраста для досрочных страховых пенсий по старости является одной из наиболее сложных проблем существующей пенсионной системы, «требующей детальной проработки с учетом специфики соответствующих видов работ, условий труда, необходимости оценки влияния занятости в неблагоприятных производственных и климатических условиях на способность и возможность продолжения трудовой деятельности» [8, с. 224]. Это обусловлено и значительным числом получателей данных пенсий. Так, в 2017 г. насчитывалось 1,4 млн человек, что составляло треть получателей страховой пенсии по старости [9].

Появление института досрочных пенсий связано, прежде всего, с необходимостью компенсации риска ранней утраты профессиональной трудоспособности. Так, обращаясь к истории формирования института досрочного пенсионного обеспечения педагогических, медицинских и творческих работников, необходимо назвать Закон СССР от 15.05.1990 «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», который установил условия предоставления пенсии за выслугу лет артистам театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов, отнес к выслуге лет выполнение работ, влекущих утрату профессиональной трудоспособности или пригодности до наступления установленного пенсионного возраста [10].

Затем пенсия за выслугу стала предоставляться при выполнении гражданами такой профессиональной деятельности, как педагогическая, лечебная и творческая [11]. Пенсия за выслугу лет для указанных категорий назначалась при наличии специального стажа – выслуги лет определенной продолжительности. Так, для педагогической деятельности требовалось наличие не менее 25 лет выслуги, для лечебной деятельности – не менее 25 лет в сельской

местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, для творческой деятельности – от 15 до 30 лет в зависимости от характера творческой работы.

При проведении пенсионной реформы в 2000-х годах пенсии за выслугу лет законодателем были заменены на досрочные трудовые пенсии по старости, которые назначались при наличии специального страхового стажа. Следует отметить, что требования к продолжительности специального страхового стажа были оставлены прежними. При этом одним из условий являлось выполнение работы в государственных и муниципальных учреждениях [12].

Проверяя конституционность положений подп. 10, 11, 12 п. 1 ст. 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях», Конституционный суд РФ подчеркнул особую значимость, ценность такой трудовой деятельности для государства и общества, указав на сопутствующую ей повышенную эмоциональную, психологическую и физическую нагрузку, высокую степень ответственности за результаты труда. Предоставление же досрочных трудовых пенсий по старости так же, как и предоставление ранее пенсий за выслугу лет, позволяет защитить указанные категории граждан от риска ранней утраты профессиональной трудоспособности. Конституционный суд РФ отметил, что назначение пенсионного обеспечения в более раннем возрасте освобождает указанных лиц от необходимости дальнейшего продолжения работы и является одной из мер, направленной на сохранение здоровья [13].

С 1 января 2014 г. указанным лицам стала предоставляться досрочная страховая пенсия по старости. Пенсия назначалась независимо от достижения ими пенсионного возраста. Вновь введенным условием предоставления досрочной страховой пенсии по старости стало наличие индивидуального пенсионного коэффициента. Так, на 1 января 2019 г. индивидуальный пенсионный коэффициент должен составлять 16,2 с последующим ежегодным увеличением на 2,4 до достижения в 2025 г. величины 30.

Вместе с тем в рамках проводимой пенсионной реформы с 1 января 2019 г. вводится механизм отложенной реализации права на досрочное пенсионное обеспечение по старости указанными лицами. Так, назначение досрочной страховой пенсии по старости становится возможным не ранее, чем через 12 месяцев со дня возникновения права на страховую пенсию по старости, соответственно: в 2020 г. – не ранее, чем через 24 месяца; в 2021 г. – не ранее, чем через 36 месяцев; в 2022 г. – не ранее, чем через 48 месяцев; в 2023 и в последующие годы – не ранее, чем через 60 месяцев. При этом лицам, которые приобретают специальный страховой стаж с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2020 г., а творческим работникам, достигшим 50–55 лет, страховая пенсия по старости может быть назначена на шесть месяцев раньше установленных сроков [14]. Тем самым фактически увеличивается возраст досрочного назначения страховой пенсии по старости.

Необходимо отметить, что конституционность положения ст. 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», предусматривающего отложенный пятилетний срок с момента приобретения указанными категориями граждан права специального страхового стажа, необходимого для назначения страховой пенсии, до момента назначения страховой пенсии, явилось предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Конституционный Суд РФ указал, что период, когда пенсия по старости указанным лицам не назначается, по срокам синхронизирован с повышением общеустановленного пенсионного возраста. Демографические, социально-экономические и иные факторы, в связи с которыми было признано необходимым изменение условий пенсионного обеспечения в части повышения пенсионного возраста, относятся в той же степени и к указанным категориям застрахованных лиц [2].

Кроме того, Конституционный Суд РФ на предмет конституционности рассматривал и положения подп. 6 п. 1 ст. 32 Федерального закона «О страховых пенсиях», предусматривающего повышение пенсионного возраста для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, до достижения 60 лет мужчинами и 55 лет женщинами. Конституционный Суд РФ сделал вывод о том, что в отношении данной категории застрахованных лиц сохранены льготные условия пенсионного обеспечения, так как для граждан, работающих в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях, установлены такие же темпы повышения пенсионного возраста, как и для граждан, которым страховая пенсия по

старости назначается на общих основаниях, а возрастные параметры отличаются от предусмотренных для всех застрахованных лиц, работающих в иных регионах, на такую же величину, как и в соответствии с ранее действовавшим регулированием [2].

В итоге повышение пенсионного возраста ставит перед государством целый ряд новых задач, связанных с искоренением дискриминации старшего поколения, дальнейшим развитием экономики с учетом увеличивающейся доли работников выше 60 лет и, как следствие, созданием условий труда, отвечающих потребностям таких работников.

Литература

1. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/> (дата обращения 17.04.2019).
2. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» : определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2019 г. № 854-О. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения 17.04.2019).
3. Об утверждении Программы пенсионной реформы : постановление Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 463 // СЗ РФ. 1998. № 21. Ст. 2239.
4. Напсо М. Б. Актуальные проблемы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на пенсионное обеспечение в контексте реформирования пенсионной системы Российской Федерации // Современное право. 2019. № 2. С. 38–49.
5. Обращение Президента к гражданам России от 29 августа 2018 года. URL: <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 20.04.2019).
6. Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения и пенсионная реформа, как фактор объективной правовой реальности // Рос. юстиция. 2019. № 2. С. 58–60.
7. Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ : распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 2. Ст. 8029.
8. Соловьев А. К., Аль-Натор М. С., Донцова С. А., Кчук С. Е. Пенсионный возраст: актуарно-статистическое обоснование : моногр. ; Финанс. ун-т при Правительстве РФ. М. : Прометей, 2018. 236 с.
9. Интервью Председателя правления ПФР Антона Дроздова. URL: http://www.pfrf.ru/press_center/ (дата обращения: 20.04.2019).
10. Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 416.
11. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.
12. СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4920.
13. По делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 03.06.2004 № 11-П // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2476.
14. СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6190.