

УДК 34

Социальные права граждан в контексте применения и совершенствования пенсионного законодательства Российской Федерации

Макарова Анна Викторовна, магистрант, Московский университет имени С. Ю. Витте, 70201875@online.muiiv.ru

На сегодняшний день ключевыми направлениями социальной политики Российской Федерации являются обеспечение благополучия граждан, реализация мер, направленных на поддержание необходимого уровня социальной защищенности, а также предоставление различных форм социальной поддержки и развитие личности, включая пенсионное обеспечение. При этом следует отметить, что данная сфера характеризуется рядом проблемных аспектов, что и обуславливает актуальность их рассмотрения в настоящей статье.

Ключевые слова: право, пенсии, пенсионное обеспечение, социальная защита, социальные права.

Конституция декларирует, что Российская Федерация является правовым и социальным государством (ст. 1, 7), что предполагает проведение государственной политики, приоритетами которой являются права и свободы личности как высшие ценности. Это обязывает государство формировать такие условия, которые обеспечивают каждому гражданину достойную жизнь и возможности для свободного развития [1]. Из этого вытекает обязанность признания, соблюдения и гарантирования прав человека во всех сферах общественной жизни.

Социальная политика, реализуемая в стране, направлена на создание условий, способствующих реализации права каждого на достойную жизнь и развитие личности, в том числе через механизмы социального обеспечения. Так, ст. 39 Конституции РФ предоставляет каждому гражданину право на социальное обеспечение, включая пенсионные выплаты.

Социальное обеспечение представляет собой значимую сферу внутренней политики государства, направленную на материальную поддержку социально уязвимых категорий населения. В научной литературе термин «социальное обеспечение» интерпретируется как в широком, так и в узком смысле. В первом случае оно охватывает весь комплекс социальных гарантий — от здравоохранения до пенсионного обеспечения. Во втором — ограничивается выплатами пенсий, пособий и иными компенсационными мерами. Независимо от подхода, структура социальной поддержки всегда включает механизм пенсионных выплат.

Пенсии составляют важнейший элемент системы социальной защиты населения, обеспечивая поддержку тем гражданам, которые ввиду возраста, инвалидности или иных обстоятельств находятся вне трудовой деятельности. Государственные пенсионные выплаты, как правило, предоставляются лицам, не имеющим оснований для получения страховой пенсии — например, отдельным категориям госслужащих, инвалидам и их опекунам.

В последние годы произошли существенные изменения в правовом регулировании пенсионной системы: был увеличен пенсионный возраст, пересмотрены требования к стажу и иные условия назначения пенсий. Данные изменения в пенсионной системе должны быть согласованы с действующим законодательством, поскольку правовая стабильность и непротиворечивость напрямую влияют на ее эффективность. Любые корректировки в этой сфере требуют внимательного отношения к нормативной базе, от которой зависит практическая реализация реформ.

Реформирование пенсионного законодательства — это не просто технический процесс, а тема, имеющая широкий общественный резонанс. Она вызывает интерес не только среди специ-

алистов, но и у широкой общественности, поскольку напрямую затрагивает жизненные интересы граждан. В юридическом аспекте анализ таких реформ помогает выявить слабые места в существующих нормах и оценить, насколько они соответствуют современным потребностям.

Важно, чтобы законодательные изменения проводились на прочной, логически выстроенной основе. Это особенно критично для социальной и пенсионной сфер, где любые решения должны быть продуманы и соотнесены с долгосрочными последствиями. Такие изменения требуют комплексной оценки и, при необходимости, пересмотра нормативных актов на всех уровнях правового регулирования.

При этом внесение изменений в федеральное законодательство, как правило, влечет за собой необходимость адаптации региональных правовых актов. Поэтому при разработке предложений по корректировке законодательства, регулирующего пенсионное и социальное обеспечение, важно учитывать потенциальное влияние на региональный уровень, включая механизмы назначения и выплаты пенсий.

Как уже отмечалось, государственные пенсии и иные выплаты предоставляются на основании действующего законодательства. Законодательная база, таким образом, служит индикатором уровня государственного пенсионного обеспечения. Всякая законодательная инициатива в данной сфере начинается с анализа и внесения изменений в соответствующие нормы права.

Важно учитывать, что пенсионное законодательство тесно связано с другими отраслями права — налоговым, трудовым, административным и др. Игнорирование этой взаимосвязи при проведении реформ может повлечь за собой правовые и социальные дисбалансы. Внесение изменений в пенсионную систему должно сопровождаться всесторонней оценкой возможных последствий для смежных правовых институтов.

При анализе пенсионного законодательства одной из наиболее заметных проблем является постоянное увеличение количества нормативных правовых актов, регулирующих порядок выплаты пенсий и пособий. Одновременно усложняется процедура их назначения и перечень необходимых документов. При расширении законодательной базы увеличивается не только число прямых норм, но и отсылочных.

Отсутствие единого кодифицированного акта, содержащего совокупность основных понятий пенсионного законодательства, приводит к различной трактовке одних и тех же терминов. Например, понятия «корректировка» и «перерасчет» могут использоваться в разных значениях в зависимости от контекста.

Одно из ключевых требований к правовой норме — это ее доступность. Она достигается, в частности, за счет:

- использования понятной терминологии;
- отказа от избыточно сложных синтаксических конструкций и чрезмерного количества отсылочных норм;
- минимизации заимствований из иностранных языков.

Однако в сфере пенсионных правоотношений нередко наблюдается обратная ситуация. Законодательство остается трудным для восприятия, особенно для основной категории граждан, к которым оно обращено — пожилых людей.

Доступность нормативных актов обеспечивается также за счет:

- официального опубликования и установления разумного срока их вступления в силу;
- создания государственных сайтов и баз данных с открытым доступом;
- функционирования информационных ресурсов, разъясняющих содержание законодательных изменений, в том числе через СМИ и личные встречи с населением.

Несмотря на эти меры, они не всегда обеспечивают понимание норм без помощи специалистов. Низкий уровень правовой грамотности населения усугубляется сложностью формулировок и многоуровневой системой норм. Пенсионные правоотношения напрямую связаны с обращением граждан за назначением выплат. Однако доступность законодательства в этой сфере остается проблемной, особенно для пожилых людей, которым трудно разобраться в запутанных формулировках.

Так, с 1 января 2019 г. изменилась редакция ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ «О страховых пенсиях». Право на страховую пенсию по старости имеют лица, достигшие возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины). При этом в Приложении 6 к Закону установлены поэтапные сроки повышения пенсионного возраста [5].

Закон также предусматривает возможность назначения пенсии за шесть месяцев до достижения установленного возраста, однако эта норма не включена в основной текст Закона и размещена в его измененной редакции. В результате многие граждане просто не знают о ней.

Важно понимать, что это положение не является «лазейкой» для органов СФР, а представляет собой законное право граждан на досрочное обращение за пенсией.

Ключевым элементом правовой защищенности граждан является стабильность правового регулирования. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал важность поддержания доверия граждан к закону, необходимости правовой определенности, предсказуемости законодательной политики и недопустимости произвольных изменений в социальной сфере.

Поправки всегда должны вноситься исключительно в основной закон (п. 57 Методических рекомендаций по юридико-технической подготовке законопроекта). Внесение изменений в основной закон путем поправок к изменяющему закону недопустимо. Тем не менее на практике встречаются случаи нарушения этого требования. Так, Федеральный закон от 24 июля 2009 г. N 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...» с момента вступления в силу неоднократно изменялся. Дополнительные трудности понимания правовых норм создает практика приостановления действия отдельных статей и положений пенсионного законодательства. Например, с 1 января 2019 г. приостановлено действие отдельных норм ст. 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ, регулирующих порядок расчета размера страховой пенсии.

Гражданам, стремящимся определить размер своей будущей

пенсии, приходится сталкиваться с правовой неопределенностью. Так, для выяснения величины пенсионного коэффициента необходимо обращаться к положениям другого нормативного акта, устанавливающего это значение на период с 2019 по 2024 г.

Анализируя эволюцию пенсионного законодательства, следует отметить и формальные аспекты юридико-технического характера. Одним из них является наименование нормативного правового акта, которое должно кратко и точно отражать его содержание. Так, заголовок Закона РФ от 12 февраля 1993 г. N 4468-1, посвященного пенсионному обеспечению сотрудников различных силовых структур и их семей, с 1 января 2020 г. изменился уже в шестой раз. Очевидно, что при каждом расширении перечня упомянутых органов возникает необходимость корректировать название Закона, что свидетельствует о недостаточной обобщенности его формулировки.

Многие исследователи отмечают поспешность и непоследовательность проведения пенсионной реформы. Так, некоторые правовые акты, предусмотренные еще на первом этапе реформ, до сих пор не приняты. Например, нормативное закрепление ожидаемой продолжительности выплат трудовой пенсии по старости, необходимое для расчета накопительной части пенсии, было введено лишь в 2009 г. Некоторые нормы, несмотря на то что были новыми, не выдержали проверку временем. Так, п. 17 ст. 14 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусматривала увеличение фиксированного базового размера страховой части пенсии за длительный страховой стаж: на 6 % за каждые 30 лет стажа для мужчин и 25 лет для женщин. Эти положения должны были вступить в силу с 1 января 2015 г., но утратили силу в связи с принятием Федерального закона N 400-ФЗ.

Пенсионные отношения имеют длительный, непрерывный характер, начинаются задолго до наступления пенсионного возраста и сопровождаются формированием пенсионных ожиданий. В связи с этим каждый этап реформы требует особых мер по защите пенсионных прав. Это объясняет устойчивую активность законодательного регулирования в данной сфере. Показательным примером является Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ. Хотя с 1 января 2015 г. он фактически утратил силу, его отдельные положения продолжают применяться для целей расчета страховых пенсий на основании ст. 15 Закона N 400-ФЗ. В указанный Закон продолжают вноситься изменения, что лишь подчеркивает сложность и неоднородность действующего пенсионного законодательства.

В настоящее время в России наблюдается постепенный отход от полностью распределительной модели пенсионного обеспечения, характерной для советского периода. Этот процесс находит отражение в серии реформ, проведенных за последние двадцать лет в сфере пенсионного страхования.

Главная цель текущих преобразований — создание финансово устойчивой и эффективно функционирующей пенсионной системы, способной обеспечить достойный уровень жизни пожилого населения в условиях демографического старения. Продолжающееся реформирование отражает стремление адаптировать систему к изменяющейся возрастной структуре населения и к новым социально-экономическим реалиям.

Достижение поставленных задач осложняется избыточной раздробленностью регулирующих и надзорных механизмов. Создание единого координирующего органа на базе Банка России могло бы способствовать повышению независимости и эффективности надзора. При этом особое внимание должно уделяться

укреплению надзорного потенциала в отношении всех видов пенсионных фондов, включая передачу части функций между регулирующими органами. Необходима выработка комплексного подхода к надзору за пенсионной системой в целом.

В настоящее время надзор охватывает преимущественно негосударственные пенсионные фонды, что создает правовой и институциональный дисбаланс. Назначенный надзорный орган должен обладать высокой степенью общественного доверия. Контрольные процедуры при этом должны быть оперативными, прозрачными, понятными для граждан и, по возможности, бесплатными для заявителей.

Примечания

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2025).
2. Закон РФ от 12.02.1993 N 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 9. Ст. 328.
3. Федеральный закон от 17.12.2001 N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Российская газета. 2001. N 247.
4. Федеральный закон от 24.07.2009 N 213-ФЗ «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» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 30. Ст. 3739.
5. Федеральный закон от 28.12.2013 N 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Российская газета. 2013. N 296.
6. Федеральный закон от 03.10.2018 N 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Собрание законодательства РФ. 2018. N 41. Ст. 6190.

English version

Social rights of citizens in the context of the application and improvement of pension legislation in the Russian Federation

Makarova Anna Viktorovna, master's student, Moscow Witte University

At present, the key directions of the social policy of the Russian Federation include ensuring the well-being of citizens, implementing measures aimed at maintaining the necessary level of social protection, providing various forms of social support, and promoting personal development, including pension provision. It should be noted, however, that this sphere is characterized by a number of problematic aspects, which determines the relevance of their examination in this article.

Keywords: law, pensions, pension provision, social protection, social rights.