

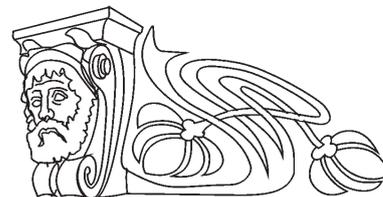


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2024. Т. 24, вып. 4. С. 419–427
Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2024, vol. 24, iss. 4, pp. 419–427
<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2024-24-4-419-427>, EDN: QMOCLY

Научная статья
УДК 342.951+004.8

О совершенствовании пенсионной системы в Российской Федерации



Ю. Н. Мильшин

Саратовская государственная юридическая академия, Россия, 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Мильшин Юрий Николаевич, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры информационного права и цифровых технологий, milshin_yri@mail.ru, AuthorID: 667186

Аннотация. Введение. Пенсионное законодательство за последние два десятилетия претерпело серьезные изменения, направленные на повышение благосостояния граждан пенсионного возраста. Вместе с тем некодифицированность и бессистемность пенсионного законодательства создают определенные препятствия на пути реализации пенсионных прав. Система пенсионного законодательства нуждается в кардинальных изменениях, позволяющих обеспечить действенные социальные гарантии пенсионерам. **Теоретический анализ.** Современное пенсионное законодательство требует фундаментальной проработки и систематизации, позволяющей установить единые принципы пенсионного обеспечения. Единые требования должны равным образом защищать пенсионные права всех граждан. В основу развития пенсионного законодательства должен быть положен принцип «справедливости» пенсионных выплат. Рассмотрены особенности пенсионного обеспечения отдельных категорий субъектов, положительный опыт зарубежных стран. **Эмпирический анализ.** Выявлено, что проблемы современного пенсионного законодательства выражаются в отсутствии системного подхода к разработке теоретических положений и правовых механизмов, обеспечивающих гарантии социальной защищенности пенсионеров. Запутанность и непрогнозируемость пенсионного законодательства приводит к нежеланию потенциальных пенсионеров добросовестно платить налоги и зарабатывать пенсионный стаж. **Результаты.** Итогом исследования явилось обоснование необходимости кодификации действующего пенсионного законодательства, разработки единых принципов пенсионного обеспечения, учитывающих справедливый вклад человека во всех сферах жизнедеятельности общества. Обосновывается принятие Пенсионного кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: пенсии, пенсионное законодательство, пенсионная система, страховой стаж, трудовой стаж, кодификация, Пенсионный кодекс, гарантии реализации пенсионных прав

Для цитирования: Мильшин Ю. Н. О совершенствовании пенсионной системы в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2024. Т. 24, вып. 4. С. 419–427. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2024-24-4-419-427>, EDN: QMOCLY

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

On improving the pension system in the Russian Federation

Yu. N. Milshin

Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

Yuri N. Milshin, milshin_yri@mail.ru, AuthorID: 667186

Abstract. Introduction. Pension legislation has undergone major changes over the past two decades. The changes were aimed at improving the quality of well-being of citizens of retirement age. At the same time, the uncodified and unsystematic nature of pension legislation creates certain obstacles to the realization of the pension rights. The pension legislation system needs fundamental changes to ensure effective social guarantees for pensioners. **Theoretical analysis.** Modern pension legislation requires fundamental study and systematization, which makes it possible to establish uniform principles of pension provision. The uniform requirements should equally protect the pension rights of all citizens. The development of pension legislation should be based on the principle of fair pension payments. The author considered the features of pension provision for certain categories of subjects and the positive experience of foreign countries. **Empirical analysis.** The research revealed that the problems of modern pension legislation are manifested in the absence of a systematic approach to the development of theoretical provisions and legal mechanisms to ensure the social security of pensioners. The complexity and unpredictability of pension legislation leads to the unwillingness of potential pensioners to pay taxes in good faith and earn retirement experience. **Results.** The study yielded the justification of the need to codify the current pension legislation, develop common principles of pension provision, taking into account the fair contribution of a person to all spheres of society. The adoption of the Pension Code of the Russian Federation was justified.

Keywords: pensions, pension legislation, pension system, insurance record, work experience, codification, Pension code, guarantees of the realization of pension rights



For citation: Milshin Yu. N. On improving the pension system in the Russian Federation. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2024, vol. 24, iss. 4, pp. 419–427 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2024-24-4-419-427>, EDN: QMOCLY

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Пенсионное обеспечение граждан является важной социальной гарантией государства, которая позволяет обеспечить высокий уровень благополучия и стабильности в обществе. Генезис пенсионного законодательства в России показывает качественные ступени в формировании пенсионной системы. В последние годы происходит процесс старения населения (увеличивается количество пенсионеров), что требует дополнительных финансовых средств со стороны государства. В этой связи меняется государственная политика по регулированию пенсионного законодательства. Реформирование пенсионной системы должно носить системный характер и отвечать современным реалиям. Однако граждане не всегда позитивно оценивают изменения законодательства в рассматриваемой сфере. Так, увеличение пенсионного возраста вызвало бурную негативную реакцию в обществе, поскольку граждане не были подготовлены к таким кардинальным изменениям.

В России отсутствует единый закон, регулирующий основы пенсионных прав граждан, что вызывает запутанность в понимании пенсионного законодательства. Анализ пенсионного законодательства показывает, что принимаемые изменения не носят системного характера. Так, заморозка индексации пенсий, противоречащая положениям Конституции РФ, негативно отразилась на доверии граждан к пенсионной системе, увеличила количество работающих в «теневом» секторе экономики. Введенная в 2015 г. балльная система расчета пенсий не позволяет гражданину рассчитать перспективы своих пенсионных выплат и не стимулирует граждан долгосрочно осуществлять трудовую деятельность.

Несмотря на попытки оптимизации пенсионной системы, она нуждается в существенной корректировке в части установления единых требований и критериев оценки при начислении пенсионных выплат.

Теоретический анализ

Пенсионная система является важным аспектом государственной политики и имеет

ключевое значение для обеспечения социальной защиты населения. Анализ пенсионного законодательства позволяет создать действенные механизмы и инструменты, способствующие обеспечению достойного уровня жизни пенсионеров, предотвратить социальное неравенство.

Термин «пенсия» происходит от латинского слова «pension» (платеж) и является регулярной денежной выплатой. Пенсионное обеспечение является формой социальной защиты граждан.

В современный период в России существуют следующие формы пенсионного обеспечения граждан: обязательное пенсионное страхование; государственное пенсионное обеспечение; негосударственное пенсионное обеспечение.

Следует отметить, что право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению имеют не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации.

В современный период предусмотрено три вида пенсий: базовая, страховая и накопительная. Пенсионная система призвана обеспечить финансовую устойчивость на долгосрочный период и тем самым сбалансировать интересы граждан, хозяйствующих субъектов и государства [1, с. 3].

Несмотря на динамику законодательства, в пенсионной сфере остается множество теоретических недоработок, которые не позволяют эффективно защищать и гарантировать пенсионные права граждан. История развития пенсионного законодательства показывает непоследовательность пенсионных реформ [2, с. 25]. По ряду вопросов у законодателей нет четкой позиции. В частности, из каких источников осуществлять выплаты (налогов или взносов)? Каким образом внедрять накопительную пенсию? Кроме того, сложившаяся декодификация пенсионного законодательства создает определенные сложности в понимании и реализации пенсионных прав граждан.

Эмпирический анализ

Совершенствование пенсионного законодательства является одной из важнейших задач государства, направленной на обеспече-



ние качественного уровня жизни граждан, достигших пенсионного возраста. Действующая Конституция Российской Федерации закрепила право на достойные условия жизни граждан, что подтверждается ст. 7, провозгласившей Россию социальным государством¹.

История развития пенсионного законодательства показывает, что государство стало поддерживать определенные слои населения лишь в начале XIX в. Так, в 1827 г. Николаем I был издан Устав о пенсиях и единовременных пособиях государственным (военным и гражданским) служащим², который касался только государственных служащих, добросовестно выполняющих свои обязанности.

В советский период пенсионная система претерпевала изменения. В 1930 г. было принято Положение о пенсиях и пособиях по пенсионному социальному страхованию³, которое увеличило количество субъектов, на которых распространяются пенсионные выплаты. На законодательном уровне был установлен возраст выхода на пенсию для мужчин 60 лет, а для женщин – 55 лет.

В 1956 г. был принят Закон СССР «О государственных пенсиях», который определил концепцию пенсионного обеспечения и гарантировал поддержку населения по старости, по случаю потери кормильца или инвалидности⁴. Согласно ст. 1 данного Закона, на государственную пенсию имели право: рабочие и служащие; военнослужащие; учащиеся высших, средних специальных учебных заведений, училищ, школ и курсов по подготовке

кадров; другие граждане, если они стали инвалидами в связи с выполнением государственных или общественных обязанностей; члены семей граждан, указанных в этой статье, в случае потери кормильца. Был установлен минимальный размер пенсии по старости 50 рублей и максимальный размер – 120 рублей в месяц.

Как видим, кратность между минимальным и максимальным вознаграждением невысока, что нехарактерно для современного периода. Законодатель предусматривал надбавки к пенсиям за непрерывный стаж работы и неработающим пенсионерам, имеющим на своем иждивении нетрудоспособных членов семьи.

Следующим этапом развития пенсионной системы стало принятие Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»⁵, который выделил российскую пенсионную систему и заложил основные принципы обязательного государственного пенсионного страхования.

В 1992 г. был принят Указ Президента Российской Федерации «О негосударственных пенсионных фондах», который дал возможность частному бизнесу сформировать собственные негосударственные пенсионные фонды⁶. Согласно Постановлению Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 790⁷ была введена трехуровневая система пенсионного обеспечения, которая включила базовую (социальную), трудовую и негосударственную пенсии.

В 1998 г. Правительство РФ приняло программу пенсионной реформы в Российской Федерации⁸, согласно которой введены накопительные механизмы, а размер пенсий стал исчисляться с использованием индивидуального пенсионного коэффициента.

В 2001 г. государство предприняло попытку создать новую модель пенсионной системы, что выразилось принятием следующих федераль-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398 ; 2020. № 11, ст. 1416 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.06.2024).

² Устав о пенсиях и единовременных пособиях государственным (военным и гражданским) служащим // Социальный фонд России : [сайт]. URL: <https://sfr.gov.ru/branches/kaluga/news~2011/12/07/28588> (дата обращения: 26.06.2024).

³ Положение о пенсиях и пособиях по пенсионному социальному страхованию (утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 13 февраля 1930 г.) // Собр. законодательства СССР. 1930. № 11, ст. 132. Документ утратил силу.

⁴ О государственных пенсиях : закон СССР от 14.07.1956 // Ведомости ВС СССР. 1956. № 15, ст. 313. Документ утратил силу.

⁵ О государственных пенсиях в Российской Федерации : закон РФ от 20.11.1990 № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27, ст. 351. Документ утратил силу.

⁶ О негосударственных пенсионных фондах : указ Президента РФ от 16.09.1992 № 1077 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 12, ст. 925. Документ утратил силу.

⁷ О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 07.08.1995 № 790 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3388.

⁸ О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 20.05.1998 № 463 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 21, ст. 2239.



ных законов: от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном обеспечении в Российской Федерации»; от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Весьма важным периодом для развития пенсионной системы стало утвержденное Правительством РФ распоряжение от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России». Данным документом предоставлена возможность гражданам увеличить размер своей будущей пенсии за счет отсрочки обращения в Пенсионный фонд. Установленное правило направлено на стимулирование граждан дольше продолжать трудовую деятельность и получать более высокий размер пенсии.

Практика показывает, что граждане не проявляют активности откладывать время ухода на пенсию, и такое положение весьма объяснимо. В данном случае уместна поговорка «лучше иметь синицу в руках, чем журавля в небе».

В 2013 г. были приняты два федеральных закона: от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»; от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии». Изменился порядок формирования пенсионных прав граждан, произошла трансформация трудовой пенсии по старости в страховую и накопительную. В страховой стаж стали включаться периоды работы и (или) иной деятельности, которые выполнялись на территории нашего государства, при условии, что за эти периоды начислялись или уплачивались страховые взносы в фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

В мае 2018 г. Президентом РФ был подписан Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»⁹, который определил важные направления деятельности государства по созданию благоприятных условий для жизнедеятельности российских граждан. В этой связи Правительство РФ подготовило целый комплекс программ по совершенствованию образования, здравоохранения, занятости населения и др.

⁹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20, ст. 2817 ; 2020. № 30, ст. 4884.

В сентябре 2018 г. утверждены «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁰. В данном документе в качестве приоритетных мер по развитию пенсионной системы установлено: поэтапное повышение общеустановленного пенсионного возраста в целях создания условий для повышения уровня пенсионного обеспечения граждан, в том числе для ежегодной индексации пенсий; совершенствование основных параметров распределительного компонента пенсионной системы, учитывающих современные демографические и экономические условия, в целях повышения его долгосрочной финансовой устойчивости; формирование дополнительных пенсионных средств граждан в рамках пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала негосударственного пенсионного обеспечения; совершенствование института досрочных пенсий на основе использования различных механизмов реализации прав на досрочное пенсионное обеспечение; совершенствование механизмов стимулирования создания и развития корпоративных пенсионных систем.

В октябре 2018 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»¹¹, который установил поэтапное повышение пенсионного возраста до 65 для мужчин и до 60 лет для женщин. Законодатель установил постепенное повышение пенсионного возраста начиная с 2019 г. и до 2028 г. Данная мера вызвала серьезное недовольство в обществе, поскольку население лишилось гарантированного дохода в виде пенсионной выплаты.

Следует отметить, что граждане не были должным образом подготовлены к таким непопулярным мерам. Некоторые авторы считали такое решение косвенно противоречащим положениям Конституции РФ [3, с. 206]. Следует отметить, что определением Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2019 г. № 854-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы

¹⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. постановлением Правительства РФ от 29.09.2018 № 8028п-П13). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс». Документ опубликован не был.

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий : федер. закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ (ред. от 12.12.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 41, ст. 6190 ; 2023. № 51, ст. 9138.



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»¹² указано, что нормы Конституции не исключают возможности повышения пенсионного возраста федеральным законом.

Вместе с тем, несмотря на определенные негативные последствия, государство вынуждено было принять данное решение, которое в перспективе позволит сформировать стабильный источник дополнительных доходов для инвестиций в социальную систему [4, с. 168]. Корректировка пенсионного возраста коснулась и бывших советских республик, где такие меры приняты на более раннем этапе.

Позитивным моментом является установление отдельных гарантий, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан предпенсионного возраста. Так, закреплено право досрочного выхода на пенсию многодетным матерям, установлены дополнительные гарантии, которые защищают интересы граждан старших возрастов на рынке труда. Установлена уголовная и административная ответственность за увольнение работников предпенсионного возраста и за отказ в приеме на работу граждан по причине их возраста.

С 1 января 2019 г. установили выплату 25%-ой надбавки к фиксированной выплате страховой пенсии за тридцатилетний сельский стаж для неработающих пенсионеров, которые живут в сельской местности. Неясно, чем руководствовался законодатель, закрепляя положение об условии обязательного проживания в сельской местности? Ведь ключевым моментом в данном случае является наличие соответствующего стажа, а не место жительства пенсионера. Однако руководитель фракции «Справедливая Россия – За правду». С. М. Миронов на встрече с Президентом РФ в 2021 г. озвучил данную проблему. Было принято решение восстановить социальную справедливость и выплачивать фиксированную выплату за сельский стаж, независимо от места жительства пенсионера.

¹² 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 02.04.2019 № 854-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 4.

В этой связи 26 мая 2021 г. были внесены изменения в положения ч. 14 и 15 ст. 17 Федерального закона «О страховых пенсиях», где закреплено, что «при выезде граждан, имеющих длительный стаж работы в сельском хозяйстве, за пределы сельской местности, повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии сохраняется, если такое повышение уже было установлено»¹³. Данное положение не позволяет получать доплату, если она ранее не устанавливалась (пенсионер на момент установления доплаты проживал за пределами сельской местности). Сложившаяся юридическая техника негативно отражается на реализации пенсионных прав и гарантий пенсионеров. Кроме того, наличие указанных положений носит абсурдный и запутанный характер, что в конечном счете вызывает недоверие граждан к пенсионной системе. Ведь многие пожилые пенсионеры были вынуждены уехать из сельской местности в силу того, что они нуждаются в уходе со стороны родственников.

Увеличение пенсионного возраста не коснулось военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. Пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу, регламентируется законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 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, и их семей». Данным законом установлены следующие виды пенсий: за выслугу лет, если военнослужащие имеют определенную законодательством выслугу на военной службе; по инвалидности, если военнослужащие стали инвалидами при условиях, предусмотренных законодательством; по случаю потери кормильца, выплачиваемая в случае гибели или смерти военнослужащих их семьям.

Весьма негативную реакцию среди военных пенсионеров вызвало введение в пенсионную систему «понижающего коэффициента». Так, размер денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсии в соответствии

¹³ О страховых пенсиях : федер. закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 29.05.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»,



с ч. 2 ст. 43 Закона № 4468-І¹⁴, составлял с 1 января 2012 г. 54% и начиная с 1 января 2013 г. ежегодно должен был увеличиваться на 2% до достижения 100%-го размера. Очевидно, что такое положение ущемляет пенсионные права рассматриваемой категории, особенно лиц пожилого возраста, которые не доживут до 100%-го размера.

С 1 октября 2024 г. понижающий коэффициент равен 89,83%. Неясно, почему такие правила не распространяются на работников прокуратуры, следственного комитета, судебский корпус. Ведь они так же, как и сотрудники органов внутренних дел, осуществляют правоохранительные функции и уходят на пенсию по выслуге лет. Кроме того, судьи, прокурорские работники, имеющие выслугу лет для назначения пенсии, продолжая служебную деятельность, имеют право получать 50% от предполагаемой пенсии.

Это не относится к военнослужащим, сотрудникам МЧС, хотя их деятельность в большей мере сопряжена с риском для жизни. Наличие таких привилегий для отдельных категорий идет вразрез с п. 6 ст. 75 Конституции Российской Федерации, закрепившей положение о том, что система пенсионного обеспечения граждан формируется на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений.

Следует отметить привилегированность в части пенсионного обеспечения лиц, осуществляющих законодательную деятельность. Так, в соответствии со ст. 29 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁵ гражданин Российской Федерации, не менее пяти лет исполнявший полномочия сенатора Российской Федерации или депутата Государственной

¹⁴ 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 : закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹⁵ О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Думы, имеют право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости в размере 55% от должностного оклада. Получается, гражданин, отработав один срок депутатом, может получать доплату, которая по размеру гораздо больше, чем у военнослужащего, отслужившего 20 лет и рискующего своей жизнью (особенно в современных условиях).

Видимо, сложно на практике реализовать конституционный принцип справедливости формирования пенсионного законодательства. Справедливость должна лежать в основе государственной политики при разработке пенсионного законодательства. Категория справедливости понимается по-разному. Что для одной категории является справедливым и аргументированным для принятия соответствующего управленческого решения, у другой вызывает негативную реакцию. Русский мыслитель И. А. Ильин писал: «...с незапамятных времен люди говорят и пишут о справедливости: может быть, даже с тех самых пор, как вообще начали говорить и писать... Но до сих пор вопрос, по-видимому, не решен, – что такое справедливость и как ее осуществить в жизни?» [5, с. 236].

Критерии оценки трудовой деятельности должны быть едины для всех категорий работников независимо от их ведомственной принадлежности (учитель, врач, сотрудник прокуратуры, военнослужащий). Не должно быть «понижающего коэффициента» для отдельных силовых ведомств, поскольку такое положение носит дискриминационный характер.

Важным импульсом новых изменений в пенсионном законодательстве стало Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 15 января 2020 г., где было указано на необходимость закрепить в Основном законе принципы достойного пенсионного обеспечения, имея в виду и регулярную индексацию пенсий¹⁶. Это повлекло за собой внесение изменений в ст. 75 Конституции РФ, где закреплены принципы пенсионного обеспечения граждан и ежегодная индексация пенсий. Однако, вопреки положениям конституционных норм, девять лет пенсии работающим пенсионерам не индексировались.

По инициативе Президента РФ в июле 2024 г. были внесены изменения в пенсионное законодательство, устанавливающие индекс-

¹⁶ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 15 января 2020 г. // Парламентская газета. 2020. № 2. С. 17–23.



сацию пенсий как неработающим, так и работающим пенсионерам с 2025 г.¹⁷ Казалось бы, справедливость восторжествовала. Однако механизм индексации носит «усеченный» характер, поскольку включение в пенсию индексации за период с 2016 по 2024 г. для работающих пенсионеров будет происходить после завершения ими трудовой деятельности. Такое положение вынуждает работающих пенсионеров временно увольняться с работы (по договоренности с работодателем) и затем восстанавливаться, для того чтобы не лишиться индексации пенсий.

Удивляет позиция некоторых парламентариев на этот счет. Так, в январе 2024 г. депутат Государственной Думы Н. Ю. Чаплин предупредил пожилых россиян о том, что фиктивное увольнение для повышения пенсии – это очень рискованный способ. Он посоветовал пожилым гражданам не играть в эту игру и не пытаться устроиться на ту же должность через некоторое время после увольнения. Парламентарий отметил, что считает это нечестным поступком. Данная позиция не направлена на защиту пенсионных прав граждан, а носит дискриминационный характер и толкает пенсионеров к осуществлению нелегальной трудовой деятельности.

Для работающих пенсионеров ежегодно с 1 августа проводится индексация пенсий, которая имеет весьма странный и усеченный механизм. Во-первых, такая прибавка зависит не только от размера зарплаты, но и от предельной базы страховых взносов, уплачиваемых работодателем. Во-вторых, не ясно, почему учитывается год выхода на пенсию гражданина? Так, если пенсионер вышел на пенсию пять лет назад, то у него стоимость балла будет учитываться не на момент проведения индексации, а на период установления пенсии. Соответственно, данный пенсионер получит меньший размер индексации (даже при наличии высокой зарплаты), чем тот, который уволился в более поздний период. При таком «завуалированном» механизме индексации работающие пенсионеры вынуждены фиктивно на короткий срок прерывать свою трудовую деятельность.

¹⁷ О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статью 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях»: федер. закон от 08.07.2024 № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 29 (ч. 2), ст. 4102.

Важную роль в реализации пенсионных прав граждан и обеспечении социальных рисков [6, с. 173] играл Пенсионный фонд России, который осуществлял весьма многогранные функции, включая реализацию различных социальных программ.

Следует отметить, что в последние годы гражданам стало весьма сложно получать такой многообразный спектр услуг, ввиду того что многие из них оказывал Фонд социального страхования. В этой связи был принят Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации», который объединил Пенсионный фонд России и Фонд социального страхования. Слияние фондов позволит улучшить качество обслуживания населения, упростить процедуры социальных выплат и оформлять меры социальной поддержки по одному запросу [7].

Анализ современного пенсионного законодательства показывает, что оно нуждается в существенной корректировке в части установления единых критериев и требований при учете и оценке трудовой деятельности граждан, уходящих на пенсию. Было бы целесообразным на государственном уровне подвести предварительные итоги пенсионной реформы. По мнению многих экспертов и парламентариев, результаты реформирования пенсионной системы не оправдали ожидаемых результатов. Предполагалось, что увеличение пенсионного возраста позволит значительно повысить уровень пенсионного обеспечения. К сожалению, на практике этого не случилось. Ежегодная индексация пенсий не компенсирует уровень инфляции (особенно граждан с низкими размерами пенсий). Ведь целью любой реформы является повышение уровня жизни граждан, обеспечение социальных гарантий, позволяющих качественно удовлетворять потребности населения. Пенсионеры являются весьма уязвимой частью нашего общества, поскольку ввиду своего состояния здоровья они не могут полноценно реализовывать свои права и удовлетворять необходимые потребности. Есть множество «рабочих» профессий (слесарь, токарь, каменщик и др.), где требуются значительные физические усилия для выполнения соответствующих задач.

Одной из проблем в современный период является тот факт, что значительная часть



населения работает неофициально или полуофициально (когда показывается лишь часть зарплаты). Получается, что данная категория граждан может рассчитывать только на получение минимальной пенсии, ввиду того что работодатель осуществляет низкие отчисления в фонд Пенсионного и социального страхования РФ. Таким образом, более 15 млн российских граждан не могут на должном уровне реализовать свои пенсионные права. Полагаем, что требуется на государственном уровне проработать механизм, стимулирующий «выход из тени» работодателя и обеспечение пенсионных гарантий граждан, работающих в нелегальном секторе экономики. Следует отметить, что не увенчалась успехом и идея с накопительной пенсией. Система накопительных отчислений в России функционировала с 2002 по 2014 г. Затем был наложен мораторий на формирование накоплений за счет работающих граждан. Причем заморозка данных отчислений постоянно продляется. Сейчас у граждан, достигших пенсионного возраста, имеется возможность получения накопленных средств. Однако порядок их получения весьма сложный, запутанный и постоянно меняется.

Государство поставило амбициозную задачу по увеличению средней продолжительности жизни к 2030 г. до 78 лет. Положительная динамика в этом направлении, к сожалению, не является постоянной. Так, пандемия коронавируса оказала отрицательное влияние на данный показатель. По данным Росстата, сложился сильный разрыв в продолжительности жизни между мужчинами и женщинами (в 2023 г. более 10 лет). В 2024 г., по средним прогнозам, предполагается, что средняя продолжительность у лиц мужского пола будет 68,4 года. Однако ситуация, связанная с СВО, отрицательно отразится на данном прогнозе.

Увеличивая пенсионный возраст, государство должно было более взвешенно просчитать все плюсы и минусы данного нововведения. Практика показывает, что современная модель пенсионной системы не в полной мере отвечает потребностям граждан в части обеспечения их социальной защищенности.

В настоящее время назрела необходимость проведения кодификации пенсионного законодательства, что позитивно отразится на сбалансированности пенсионной системы. Главным вектором развития пенсионной системы должна стать «справедливая» пенсионных прав

граждан. Принятие Пенсионного кодекса РФ позволит установить единые принципы и критерии пенсионных прав граждан.

Российская экономика, по официальным данным, по паритету покупательской способности стала пятой в мире. Однако уровень пенсионного обеспечения граждан нашей страны значительно ниже не только по сравнению с развитыми странами, но даже с такими карликовыми государствами, как Латвия, Литва, Эстония. Так, при выходе на пенсию пенсионеры в России в среднем получают менее 40% от своей прежней заработной платы, что почти в два раза ниже по сравнению с европейскими странами.

Ключевым критерием оценки трудовой деятельности, учитываемым при назначении пенсий, должен быть именно трудовой стаж работника, а не количество набранных баллов. Так, например, многие бюджетники, получающие низкую зарплату, в настоящее время обречены на весьма низкое пенсионное обеспечение, поскольку они набирают малое количество баллов, а трудовой стаж практически не влияет на размер пенсионных выплат. Это позволит вернуть доверие граждан к пенсионной системе. Пенсионеры должны почувствовать справедливость в развитии пенсионной системы.

Результаты

Динамичное развитие пенсионного законодательства за последние тридцать лет привело к его декодификации, что не позволяет должным образом разобраться в пенсионной системе и спрогнозировать пенсионные выплаты будущим пенсионерам. Реформирование пенсионного законодательства, как показала практика, не дало ожидаемых результатов в части достойного пенсионного обеспечения, позволяющего удовлетворить жизненно важные потребности пенсионеров.

Современное пенсионное законодательство должно быть более гибким, сбалансированным и учитывающим интересы всех слоев населения. Принцип справедливости при учете трудовой деятельности не должен носить декларативный характер при разработке механизма пенсионного обеспечения граждан. Ключевым элементом при расчете пенсионных выплат должен быть стаж работника, а не только пенсионные отчисления.

Государство пытается найти решения, чтобы сбалансировать пенсионную систему,



которая могла бы соответствовать потребностям и ожиданиям общества, а также защитить пенсионные права как нынешних, так и будущих поколений пенсионеров.

Необходимо принять меры к систематизации пенсионного законодательства, которое должно быть понятно, доступно и вызывать доверие у населения. Разработка Пенсионного кодекса Российской Федерации послужит важным импульсом в реализации конституционных принципов (всеобщности, справедливости и солидарности поколений) формирования системы пенсионного обеспечения граждан. Предлагаемый документ должен содержать единые правовые принципы, общие критерии оценки трудовой деятельности, которые следует учитывать при назначении пенсионных выплат. Кодификация пенсионного законодательства создаст условия для сбалансирования пенсионной системы в Российской Федерации и в конечном итоге позитивно отразится на «справедливизации» пенсионных прав граждан.

Список литературы

1. Горячева Н. В. Основные проблемы пенсионной системы Российской Федерации в аспекте обеспечения экономической безопасности // Московский экономический журнал. 2024. Т. 9, № 1. С. 3–12. https://doi.org/10.55186/2413046X_2023_9_1_57
2. Александрова А. В. Российское пенсионное законодательство: некоторые проблемы теории и практики // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2022. Т. 10, № 3. С. 23–32. <https://doi.org/10.21685/2307-9525-2022-10-3-3>
3. Побежимов Д. М. Новый закон о повышении пенсионного возраста в России как косвенное противоречие нормам Конституции Российской Федерации // 25 лет Конституции Российской Федерации: тенденции развития законодательства и правоприменительной практики : материалы национальной науч.-практ. конф. Чита : Изд-во Забайкальского гос. ун-та, 2019. С. 203–208. EDN: BLSOLR
4. Савоськин А. В., Вохидова А. Ш. Новейшая история развития в Российской Федерации пенсионного обеспечения граждан по старости // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета. 2024. Т. 16, № 1. С. 163–174. <https://doi.org/10.24866/VVSU/2949-1258/2024-1/163-174>, EDN: TSVYUD
5. Ильин И. А. Собр. соч. : в 10 т. Т. 3. М. : Русская книга, 1994. 592 с.
6. Государственные и муниципальные финансы : учебник / под ред. В. А. Слепова, А. Ю. Чалова. М. : КноРус, 2019. 336 с.
7. Сазанова Н. В. Пенсионный фонд Российской Федерации, современные проблемы его функционирования // Вестник Евразийской науки. 2022. Т. 14, № 1. URL: <https://esj.today/PDF/33ECVN122.pdf> (дата обращения: 12.08.2024). EDN: XKVFEU

References

1. Goryacheva N. V. The main problems of the pension system of the Russian Federation in the aspect of ensuring economic security. *Moscow Economic Journal*, 2024, vol. 9, no. 1, pp. 3–12 (in Russian). https://doi.org/10.55186/2413046X_2023_9_1_57
2. Aleksandrova A. V. Russian pension legislation: some problems of theory and practice. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo"* [Electronic scientific journal "Science. Society. State"], 2022, vol. 10, no. 3, pp. 23–32 (in Russian). <https://doi.org/10.21685/2307-9525-2022-10-3-3>
3. Pobezhimov D. M. The new law on raising the retirement age in Russia as an indirect contradiction with the norms of the Constitution of the Russian Federation. In: *25 let Konstitutsii Rossiiskoy Federatsii: tendentsii razvitiia zakonodatelstva i pravoprimeritelnoy praktiki: materialy natsional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [25 years of the Constitution of the Russian Federation: Trends in the Development of Legislation and Law Enforcement Practice: Materials of the national scientific and practical conference]. Chita, Transbaikalian State University Publ., 2019, pp. 203–208 (in Russian). EDN: BLSOLR
4. Savoskin A. V., Vohidova A. S. The latest history of the development of old-age pension provision in the Russian Federation. *The Territory of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University*, 2024, vol. 16, no. 1, pp. 163–174 (in Russian). <https://doi.org/10.24866/VVSU/2949-1258/2024-1/163-174>, EDN: TSVYUD
5. Ilin I. A. *Sobranie sochineniy* [Collected works. Vol. 3]. Moscow, Russkaya kniga, 1994. 592 p. (in Russian).
6. Slepov V. A., Chalova A. Yu. (eds.) *Gosudarstvennye i munitsipalnye finansy* [State and municipal finance]. Moscow, KnoRus, 2019. 336 p. (in Russian).
7. Sazanova N. V. Pension Fund of the Russian Federation, modern problems of its functioning. *The Eurasian Scientific Journal*, 2022, vol. 14, no. 1. Available at: <https://esj.today/PDF/33ECVN122.pdf> (accessed August 12, 2024) (in Russian). EDN: XKVFEU

Поступила в редакцию 26.09.2024; одобрена после рецензирования 07.10.2024;
принята к публикации 10.10.2024; опубликована 25.12.2024
The article was submitted 26.09.2024; approved after reviewing 07.10.2024;
accepted for publication 10.10.2024; published 25.12.2024