

Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.  
**Пенсионный кодекс Российской Федерации.**  
Проект

Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.,  
Савостьянова В.Б.

# **Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект**

Книга подготовлена и издана Независимым экспертно-правовым советом при финансовой поддержке Национального фонда поддержки демократии и Института «Открытое Общество».

Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.  
**Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект**

М.: Р.Валент, 2008. — 176 с.

Проект Пенсионного кодекса Российской Федерации разработан известными специалистами в области пенсионного права – докторами юридических наук, профессорами М.Л. Захаровым, Э.Г. Тучковой и кандидатом юридических наук В.Б. Савостьяновой. В основу проекта положены общепризнанные международные принципы в сфере прав человека, принятые в мировой практике концепции подлинного социального страхования, международный опыт функционирования обязательных страховых пенсионных систем в развитых странах с рыночной экономикой.

Проект предназначается для широкого обсуждения представителями общественных организаций, выражающих интересы различных социальных слоев населения, преподавателями, студентами и аспирантами юридических вузов и всеми, кого интересуют и волнуют проблемы пенсионного обеспечения в нашей стране.

© Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б., 2008

© Независимый экспертно-правовой совет, 2008

© Художественное оформление, Мичурина В.П., 2008

ISBN 978-5-93439-255-1

---

# Содержание

## Пенсионный кодекс Российской Федерации. Проект

### Часть I

#### Раздел 1. Общие положения

Глава 1. Отношения, регулируемые Пенсионным кодексом Российской Федерации .....	8
---	---

### Часть II

#### Раздел II. Финансовая основа обязательного (государственного) пенсионного страхования в Российской Федерации

Глава 2. Основные положения .....	15
Глава 3. Участники правоотношений по формированию средств обязательного пенсионного страхования, их права и обязанности .....	16
Глава 4. Финансовая система обязательного пенсионного страхования .....	23
Глава 5. Порядок начисления и уплаты страховых взносов ..	28
Глава 6. Контроль за исчислением и уплатой страховых взносов и ответственность за нарушение страхователями законодательства об обязательном пенсионном страховании .....	33

#### Раздел III. Пенсионное обеспечение за счет средств обязательного (государственного) пенсионного страхования

Глава 7. Общие положения .....	36
Глава 8. Страховая пенсия по старости .....	41
Глава 9. Страховая пенсия по инвалидности .....	46
Глава 10. Страховая пенсия по случаю потери кормильца ...	51
Глава 11. Трудовой стаж, его исчисление и подтверждение .....	55
Глава 12. Заработок, из которого исчисляется страховая пенсия, и определение размера пенсии .....	59
Глава 13. Назначение, перерасчет и выплата страховых пенсий .....	65
Глава 14. Возмещение вреда, причиненного сторонам пенсионных правоотношений. Разрешение споров по пенсионным вопросам и юридическая ответственность ...	72
Глава 15. Досрочная пенсия по старости .....	76

### Часть III

#### Раздел IV. Финансовая основа государственного пенсионного обеспечения

Глава 16. Основные положения .....	86
------------------------------------	----

#### Раздел V. Пенсионное обеспечение за счет средств федерального бюджета

Глава 17. Общие положения .....	88
---------------------------------	----

#### Раздел VI. Государственные пенсии для граждан, проходивших военную, другую приравненную к ней службу, и нетрудоспособных членов их семей

Глава 18. Общие положения .....	93
Глава 19. Государственная пенсия за выслугу лет .....	95
Глава 20. Государственная пенсия по инвалидности .....	100
Глава 21. Государственная пенсия по случаю потери кормильца .....	104

#### Раздел VII. Дополнительное государственное пенсионное обеспечение участников Великой Отечественной войны и граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»

Глава 22. Дополнительное пенсионное обеспечение участников Великой Отечественной войны .....	107
Глава 20. Дополнительное государственное пенсионное обеспечение граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда» .....	109

#### Раздел VIII. Государственное пенсионное обеспечение граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф

Глава 21. Круг лиц, которым предоставляется пенсионное обеспечение, виды пенсий и их размеры .....	110
--	-----

#### Раздел IX. Государственное пенсионное пособие

Глава 22. Общие положения .....	114
Глава 23. Условия предоставления и размеры государственного пенсионного пособия .....	115

## Часть IV

### Раздел X. Управление пенсионным обеспечением в Российской Федерации

Глава 24. Общие положения . . . . .	117
Глава 25. Разграничение компетенции по управлению пенсионным обеспечением . . . . .	118

## Часть V

### Раздел XI. Заключительные положения

Глава 26. Срок введения в действие Пенсионного кодекса, перерасчет (назначение) пенсий на условиях и по нормам Пенсионного кодекса . . . . .	120
Глава 27. Признание утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации . . . . .	123

### Пояснительная записка к проекту Пенсионного кодекса Российской Федерации. Банкротство пенсионной реформы. Что делать? . . . . .

124

*К читателям!*

В правозащитные организации, Независимый экспертно-правовой совет обращаются граждане с вопросами, касающимися проблем пенсионного обеспечения в нашей стране. Их интересует: какая пенсионная система создана в России в 2002 году в результате осуществления пенсионной реформы, имеет ли она аналоги в других развитых странах, почему до сих пор несмотря на реальные возможности улучшить материальное положение пенсионеров они продолжают владеть жалкое существование и есть ли выход из тяжелой пенсионной нищеты, которая продолжается уже 15 лет, или наши соотечественники-пенсионеры обречены до конца своей жизни жить в крайней бедности?

На рубеже 2001–2002 годов независимые специалисты предупреждали, что предлагаемая пенсионная реформа, разработанная чиновниками, не приведет к улучшению бедственного положения пенсионеров как настоящих, так и будущих\*.

Эти прогнозы, к сожалению, подтвердились.

Вниманию читателей предлагается проект Пенсионного кодекса Российской Федерации с соответствующими пояснениями и расчетами как комплексный законодательный акт, на основе которого должны регулироваться в стране общественные отношения по пенсионному обеспечению граждан, независимо от вида их трудовой деятельности и должностного положения.

В предлагаемом читателям материале подводятся также итоги осуществления пенсионной реформы и обосновываются предложения по безотлагательному выводу старых и нетрудоспособных людей из пенсионной нищеты

В преддверии выборов в Государственную думу эти материалы рассматривались фракциями некоторых партий и нашли соответствующее понимание и поддержку. Осознают необходимость реорганизации российской пенсионной системы и в Правительстве РФ. Первый заместитель председателя правительства Д. Медведев отметил: «Нам необходимо грамотно выстроить эффективную пенсионную систему, которая бы действительно обеспечивала нашим людям достойную старость, чтобы выход на пенсию перестал ассоциироваться с концом жизни, с бедностью и социальной неустроенностью»\*\*.

Хватит ли государственной воли у депутатов Государственной думы V созыва реализовать предоставленное им Конституцией России право законодательной инициативы и принять новый пенсионный закон, действительно гарантирующий пожилым гражданам и инвалидам общепризнанное всем мировым сообществом право на достойную жизнь, покажет время.

Общественное ожидание этого огромно.

Разработчики проекта Пенсионного кодекса Российской Федерации надеются, что их концептуальные идеи, положенные в его основу, окажутся востребованными и получат дальнейшее развитие в процессе работы нового законодательного органа России.

*М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова, В.Б. Савостьянова*

\* См., например, Пенсионная реформа в России. Экспертное заключение. М., 2002

\*\* Январские тезисы Дмитрия Медведева // Российская газета. 2008. 24 янв.

# Часть I

## Раздел I. Общие положения

### Глава 1. Отношения, регулируемые Пенсионным кодексом Российской Федерации

#### Статья 1. Предмет правового регулирования

Пенсионный кодекс Российской Федерации (далее Пенсионный кодекс) регулирует три группы общественных отношений:

- по формированию финансовой основы пенсионного обеспечения соответственно в порядке обязательного (государственного) пенсионного страхования и за счет ассигнований из федерального бюджета;
- по пенсионному обеспечению граждан, подлежащих обязательному пенсионному страхованию, других категорий граждан, на которых не распространяется обязательное пенсионное страхование, а также нетрудоспособных членов семей, указанных граждан;
- по управлению пенсионным обеспечением соответственно за счет средств обязательного (государственного) пенсионного страхования и ассигнований из федерального бюджета.

#### Статья 2. Пенсионное законодательство

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственные пенсии устанавливаются законом.

Пенсионное законодательство состоит из настоящего Пенсионного кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов (далее законы), регулирующих отношения, указанные в статье 1 настоящего Пенсионного кодекса.

На основании и во исполнение Пенсионного кодекса отношения, указанные в статье 1, могут регулироваться также Указами Президента Российской Федерации, не противоречащими Пенсионному кодексу и законам.

Правительство Российской Федерации и Пенсионный фонд Российской Федерации вправе в пределах своей компетенции, предусмотренной Пенсионным кодексом и законами, издавать постановления и другие нормативные правовые акты, содержащие нормы пенсионного законодательства.

*Проектом Пенсионного кодекса (далее сокращенно в пояснениях ПК) предусматривается, что правоотношения в сфере*

*пенсионного обеспечения регулируются, в основном, на уровне федерального закона, а полномочия Правительства в той части, которая касается обязательного пенсионного страхования, несколько сокращаются, они в значительной степени переадресуются Пенсионному фонду РФ, который управляет этим видом страхования. Что касается «министерского» регулирования, то оно практически исключается, поскольку по сложившейся, явно порочной практике, часто используется для сокрытия дефектов законов и их исправления. Оно также недостаточно «авторитетно» для регулирования столь значимых общественных отношений.*

*Так уж сложилось, что по некоторым вопросам пенсионного обеспечения (о повышении пенсий отдельным категориям граждан, дополнительном пенсионном обеспечении, об исчислении стажа госслужбы и т.д.) издаются нормативные указы. Президент РФ, как глава государства, наделен правом издавать такие указы согласно Конституции. Учитывая это, указы должны сохранить свое значение как источника правовых предписаний, однако их содержание не может противоречить федеральным законам.*

#### Статья 3. Пенсионное законодательство и нормы международного права

Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации частью ее правовой системы.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные пенсионным законодательством, то применяются правила международного договора.

*Во всех отраслевых законах воспроизводятся указанные нормы Конституции РФ. В ГК РФ есть даже дополнение — о том, что международные договоры действуют «непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта». Было это и в законе 1990 г. Исключение — Закон от 17 декабря 2001 г. Учитывать дополнение, которое есть в ГК РФ, видимо, не следует — международные акты, касающиеся пенсионных вопросов, не предусматривают отражения их содержания в национальном законодательстве. К тому же наша страна многие акты по этим вопросам не ратифицировала.*

**Статья 4. Действие пенсионного законодательства в пространстве и во времени**

Настоящий Пенсионный кодекс, другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения, указанные в статье 1, действуют на всей территории Российской Федерации.

Если правоотношения возникли до введения в действие настоящего Пенсионного кодекса, то он применяется к тем правам и обязанностям, которые возникают после введения его в действие.

*Данная статья позволяет применять все условия и нормы ПК к пенсиям, установленным как до введения, так и после введения его в действие, естественно, без ограничения имеющихся ранее прав и снижения достигнутого уровня пенсии. Эта статья неразрывно связана с условиями введения в действие ПК (см. Раздел XI).*

**Статья 5. Участники регулируемых общественных отношений**

Участниками регулируемых общественных отношений являются граждане и юридические лица.

Правила, установленные настоящим Пенсионным кодексом, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено законом.

Государство гарантирует полное и неукоснительное соблюдение прав и обязанностей участников правоотношений, указанных в статье 1 настоящего Пенсионного кодекса.

*Конкретные участники правоотношений называются в соответствующих разделах (см., например, раздел III).*

**Статья 6. Пенсионные права несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет**

Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, начавшие трудовую деятельность, вправе самостоятельно осуществлять принадлежащие им пенсионные права и распоряжаться своей пенсией.

*Трудовая деятельность по трудовому договору допускается по достижении 16 лет, а в определенных случаях и при соблюдении соответствующих условий — даже при достижении 14 лет (ст. 63 ТК РФ). Всем этим подросткам выплачивается заработная плата на общих основаниях с другими работающими гражданами, им*

*предоставляется право «распоряжаться своим заработком, стипендией и другими доходами» (п. 2 ст. 26 ГК РФ). В период работы подростки подлежат пенсионному страхованию как и все другие работающие граждане.*

*Учитывая это, введение предлагаемой нормы представляется необходимым.*

**Статья 7. Запрещение дискриминации в сфере пенсионного обеспечения**

Государство гарантирует равенство прав граждан в сфере пенсионного обеспечения независимо от каких-либо обстоятельств.

Не являются дискриминацией различия, обусловленные длительностью трудовой, иной деятельности, ее особыми условиями и уровнем оплаты труда, а также оценкой значимости для общества соответствующей трудовой деятельности или других обстоятельств.

Мужчина и женщина имеют равные возможности для реализации права на пенсию, что обеспечивается включением в трудовой стаж женщин периода их отпусков по материнству и времени ухода за детьми в возрасте до трех лет.

*В настоящее время в сфере пенсионного обеспечения чрезвычайно развита дифференциация по ряду признаков, по которым она не допускается согласно Конституции страны, в частности в зависимости от служебного положения (пенсия за выслугу лет для всех чиновников сверх страховой пенсии, в частности).*

*Закон от 17 декабря 2001 г. значительно сократил период ухода за детьми, который включается в трудовой стаж женщин (с 9 до 3 лет; раньше включался в стаж период ухода за ребенком до трех лет, теперь — до 1,5 лет, к тому же при условии рождения ребенка после 01.01.2002 г.); в отличие от прошлого в действующем законе не предусмотрено включение в стаж неработающей женщины 70 дней до родов. Все это сократило для женщин возможность приобретения равных с мужчинами пенсионных прав.*

*Предлагается восстановить утраченные права.*

**Статья 8. Исчисление процедурных сроков**

Течение процедурных сроков, определенных периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определяется его начало. При окончании срока в нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

Письменное заявление (уведомление), поданное в организацию связи до двадцати четырех часов последнего дня срока, считается поданным в срок.

*В данном случае речь идет лишь о процедурных сроках. Сроки, имеющие материальное значение, отражены в соответствующих статьях проекта ПК (сроки, с которых устанавливается или пересчитывается пенсия, и т.д.).*

#### **Статья 9. Пенсионное обеспечение за счет средств субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств организаций**

Отношения, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения граждан за счет средств субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств организаций, регулируются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

#### **Статья 10. Добровольное дополнительное пенсионное обеспечение**

В Российской Федерации всемерно поощряется добровольное дополнительное пенсионное обеспечение, в том числе добровольное дополнительное пенсионное страхование за счет средств организаций и граждан, а также добровольные пенсионные накопления граждан.

*Данная статья вводится в соответствии с Конституцией РФ (п. 3 ст. 39).*

#### **Статья 11. Основные понятия, применяемые в Пенсионном кодексе**

Для целей настоящего Пенсионного кодекса используются следующие основные понятия:

- обязательное (государственное) пенсионное страхование — система правовых, экономических и организационных мер, предусматривающая образование и расходование средств обязательного (государственного) пенсионного страхования;
- обязательное страховое обеспечение — исполнение страховщиком обязательств перед застрахованным гражданином или нетрудоспособными членами его семьи при наступлении страхового случая;
- средства обязательного (государственного) пенсионного страхования — денежные средства, предназначенные для выплаты страховых пенсий;

- страховые взносы на обязательное (государственное) пенсионное страхование (далее страховые взносы) — обязательные (принудительные) платежи страхователей и застрахованных, которые уплачиваются в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение;
- пенсия — ежемесячная денежная выплата, предназначенная для материального обеспечения человека в связи с наступлением определенных событий — достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, смерти кормильца, длительной определенной профессиональной деятельности;
- пенсия по обязательному пенсионному страхованию (далее страховая пенсия) — пенсия, выплачиваемая за счет средств обязательного пенсионного страхования;
- государственная пенсия — пенсия, выплачиваемая за счет средств федерального бюджета за трудовую деятельность (службу) или с учетом иных обстоятельств, признаваемых социально значимыми;
- досрочная пенсия по старости — пенсия, для назначения которой установлен пониженный пенсионный возраст (по сравнению с нормальным (обычным) пенсионным возрастом);
- пенсия за выслугу лет — пенсия, устанавливаемая за длительную определенную профессиональную деятельность, независимо, как правило, от возрастного ценза;
- государственное пенсионное пособие — пособие, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета пожилому или нетрудоспособному гражданину Российской Федерации независимо от его трудовой или какой-либо другой деятельности.

*Понятие бюджета Пенсионного фонда РФ приведено в соответствии со ст. 13 Бюджетного кодекса РФ.*

*Государственное пенсионное пособие — новый термин, он введен вместо термина «социальная пенсия». Все пенсии — результат трудовой деятельности — работы, службы. Сущность пособия — иная, иной и его размер (всегда минимальный). Подобную выплату надо называть не пенсией, а пособием. Так принято во многих странах, учитывая, что подобная выплата — это благотворитель-*

ность государства (общества). Так именовалась данная мизерная выплата и в СССР.

Сравнительно невысокий уровень подобной выплаты не касается тех граждан, которые не смогли заработать страховую пенсию по уважительным (объективным) причинам (инвалиды I и II групп с детства). Их пенсионное пособие должно быть более весомым. Политика, конечной целью которой является установление пенсионного пособия на уровне прожиточного минимума для всех, представляется ошибочной. Она не стимулирует стремления граждан зарабатывать страховую пенсию.

## Часть II

### Раздел II. Финансовая основа обязательного (государственного) пенсионного страхования в Российской Федерации

#### Глава 2. Основные положения

Содержание этой главы раскрывает те общие положения, которые непосредственно касаются финансовой основы обязательного пенсионного страхования, оно конкретизирует их.

##### **Статья 12. Предмет правового регулирования**

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, связанные с формированием финансовой основы (базы) обязательного пенсионного страхования, за счет которой осуществляется пенсионное обеспечение граждан из числа застрахованных и нетрудоспособных членов их семей.

##### **Статья 13. Цель правового регулирования**

Целью правового регулирования общественных отношений, связанных с формированием финансовой основы обязательного пенсионного страхования, является создание достаточных финансовых ресурсов для выплаты застрахованным гражданам и нетрудоспособным членам их семей обязательного страхового обеспечения в виде страховой пенсии, устанавливаемой на условиях и по нормам, предусмотренным в разделе III настоящего Пенсионного кодекса.

##### **Статья 14. Законодательство Российской Федерации о формировании средств обязательного пенсионного страхования**

Законодательство Российской Федерации о формировании средств обязательного пенсионного страхования состоит из Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», настоящего Пенсионного кодекса, Бюджетного кодекса Российской Федерации и принимаемых в соответствии с ними иных законов.

##### **Статья 15. Страховой пенсионный риск и страховой пенсионный случай**

Страховым пенсионным риском признается вероятность наступления соответствующего пенсионного возраста, инвалидности и смерти кормильца, а страховым пенсионным случаем — фактическое наступление указанных событий.

### Глава 3. Участники правоотношений по формированию средств обязательного пенсионного страхования, их права и обязанности

*В данной главе в основном воспроизводятся действующие нормы с соответствующими их уточнениями и дополнениями.*

#### Статья 16. Участники правоотношений

Участниками правоотношений по формированию средств обязательного пенсионного страхования, т.е. субъектами таких отношений, являются страховщик, страхователи, застрахованные граждане и федеральные органы государственной власти.

#### Статья 17. Страховщик

Обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации осуществляется страховщиком. Им является Пенсионный фонд Российской Федерации, имеющий соответствующие территориальные органы в субъектах Российской Федерации.

Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования.

Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации утверждается законом, а положение о его территориальных органах — правлением Пенсионного фонда Российской Федерации.

#### Статья 18. Права и обязанности страховщика

##### 1. Страховщик имеет право:

- осуществлять в полном объеме управление средствами бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и контроль за их расходованием; получать у налоговых органов необходимую для осуществления обязательного пенсионного страхования информацию о страхователях и застрахованных гражданах, включая налоговую декларацию и иные сведения, составляющие налоговую тайну;
- проводить проверки документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных граждан; требовать и получать у плательщиков страховых взносов необходимые документы, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе указанных проверок, за исключением

сведений, составляющих коммерческую тайну, определяемую в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

- требовать от подконтрольных организаций, а также от физических лиц, которые самостоятельно уплачивают страховые взносы, устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании;
- представлять интересы застрахованных граждан перед страхователями и органами государственной власти;
- осуществлять возврат страховых взносов страхователям в случае, если невозможно установить, за каких застрахованных граждан указанные платежи уплачены.

##### 2. Страховщик обязан:

- подготавливать предложения о размерах тарифов страховых взносов, других источниках поступления средств, необходимых для осуществления пенсионного обеспечения застрахованных граждан и нетрудоспособных членов их семей;
- составлять проект бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации с соответствующими обоснованиями и расчетами, представлять его на рассмотрение и утверждение в Федеральное Собрание Российской Федерации, обеспечивать исполнение утвержденного в установленном порядке бюджета;
- назначать (пересчитывать) и своевременно выплачивать обязательное страховое обеспечение (страховые пенсии) на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета, а также других документов;
- осуществлять контроль за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения;
- регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных граждан, государственные, общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать меры по обеспечению финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования;
- обеспечивать целевое использование средств обязательного пенсионного страхования;
- вести учет средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;
- осуществлять регистрацию страхователей, вести банк данных по всем категориям страхователей, индивидуальный (персо-

нифицированный) учет сведений о всех категориях застрахованных граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования, составлять в установленные сроки статистическую отчетность;

- бесплатно консультировать страхователей по вопросам обязательного пенсионного страхования и информировать их о нормативных правовых актах об этом виде страхования;
- организовывать через территориальные органы бесплатные консультации застрахованным гражданам и членам их семей по вопросам обязательного пенсионного страхования;
- развивать международные связи в области обязательного пенсионного страхования, изучать международный опыт данного вида страхования и использовать его при подготовке соответствующих предложений.

*Оптимальный вариант — возложить на страховщика, т.е. ПФР, также всю работу по взиманию страховых пенсионных взносов, как это предусматривалось ранее (ПФР справлялся с этой работой лучше, чем налоговые органы). Данное предложение целесообразно осуществить несколько позднее.*

#### **Статья 19. Страхователи**

Страхователями по обязательному пенсионному страхованию являются:

- 1) работодатели — в отношении граждан, которым они производят выплаты за выполненную ими работу;
- 2) индивидуальные предприниматели, в том числе частные детективы, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, — в отношении себя лично.

Если страхователь одновременно относится к нескольким категориям страхователей, указанным в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, исчисление и уплата страховых взносов производятся им по каждому основанию.

#### **Статья 20. Права и обязанности страхователей**

##### **1. Страхователи имеют право:**

- участвовать через своих представителей в управлении обязательным пенсионным страхованием;
- бесплатно получать у страховщика информацию о нормативных правовых актах об обязательном пенсионном страховании, а также информацию о размерах обязательного

страхового обеспечения, выплаченного застрахованным гражданам, за которых уплачивались страховые взносы;

- защищать свои права в установленном законом порядке, в том числе судебном.

##### **2. Страхователи обязаны:**

- зарегистрироваться в порядке, установленном статьей 23 настоящего Пенсионного кодекса;
- своевременно и в полном объеме уплачивать страховые взносы в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и вести учет, связанный с начислением и перечислением страховых взносов в указанный бюджет;
- представлять в территориальные органы страховщика документы, необходимые для ведения индивидуального (персонифицированного) учета, а также для назначения (перерасчета) и выплаты обязательного страхового обеспечения;
- выполнять требования территориальных органов страховщика об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании;
- выполнять другие обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

#### **Статья 21. Застрахованные граждане**

Застрахованные граждане — граждане, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование в соответствии с настоящим Пенсионным кодексом.

Застрахованными гражданами признаются:

- работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору;
- самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой);
- являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств и членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования.

#### **Статья 22. Права и обязанности застрахованных граждан**

##### **1. Застрахованные граждане имеют право:**

- через представительные органы работников и работодателей участвовать в управлении обязательным пенсионным страхованием;
- беспрепятственно получать от работодателя информацию о начислении страховых взносов и осуществлять контроль за их перечислением в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- своевременно и полностью получать обязательное страховое обеспечение за счет средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;
- защищать свои права в установленном законом порядке, в том числе в судебном.

## 2. Застрахованные граждане обязаны:

- предъявлять территориальным органам страховщика содержащие достоверные сведения документы, являющиеся основанием для назначения (перерасчета) и выплаты страхового обеспечения, предусмотренного настоящим Пенсионным кодексом, и сообщать им о всех изменениях, влияющих на выплату страхового обеспечения;
- соблюдать установленные для назначения (перерасчета) и выплаты страхового обеспечения условия.

### Статья 23. Регистрация страхователей в органах страховщика

1. Регистрация страхователей является обязательной и осуществляется в территориальных органах страховщика:

- работодателей — организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и самостоятельно уплачивающих страховые взносы в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, в пятидневный срок с момента представления в территориальные органы страховщика федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведений, содержащихся, соответственно, в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей и представляемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- частных нотариусов по месту их жительства (в случае осуществления ими деятельности в другом месте — по месту осуществления этой деятельности) на основании предста-

- вляемого в срок не позднее 30 дней со дня получения лицензии на право нотариальной деятельности заявления о регистрации в качестве страхователя и представляемых одновременно с заявлением копий лицензии на право нотариальной деятельности, документов, удостоверяющих личность страхователя и подтверждающих его регистрацию по месту жительства, а также его постановку на учет в налоговом органе;
- адвокатов по месту их жительства на основании представляемого в срок не позднее 30 дней со дня выдачи удостоверения адвоката заявления о регистрации в качестве страхователя и представляемых одновременно с заявлением копий удостоверения адвоката, документов, удостоверяющих личность страхователя и подтверждающих его регистрацию по месту жительства;
- физических лиц, заключивших трудовые договоры с работодателями, а также выплачивающих по договорам гражданско-правового характера вознаграждения, на которые в соответствии с законодательством Российской Федерации начисляются страховые взносы, по месту жительства указанных физических лиц на основании заявления о регистрации в качестве страхователя, представляемого в срок не позднее 30 дней со дня заключения соответствующих договоров.

2. Порядок регистрации страхователей, указанных в абзацах третьем, четвертом и пятом пункта 1 настоящей статьи, и лиц, приравненных в целях настоящего Федерального закона к страхователям, устанавливается страховщиком.

*В статье 23 воспроизводятся дословно правила регистрации страхователей, установленные статьей 11 Закона от 15 декабря 2001 г. Они сложны и изложены неудачно. Представляется, что все правила регистрации и их сроки вполне могут регулироваться страховщиком, т.е. Пенсионным фондом РФ. В ст. 23 следовало бы установить, что «Регистрация страхователей является обязательной и осуществляется в территориальных органах страховщика.*

*Порядок и сроки регистрации страхователей устанавливаются страховщиком».*

### Статья 24. Полномочия федеральных органов государственной власти по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации

К полномочиям федеральных органов государственной власти по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации относятся:

- обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования, в том числе путем обеспечения поступления обязательных платежей страхователей и застрахованных, а также соответствующих ассигнований из федерального бюджета в объеме, предусмотренном федеральным бюджетом и бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации;
- установление порядка составления, рассмотрения и утверждения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, а также отчета о его исполнении;
- определение правил хранения средств обязательного пенсионного страхования;
- определение порядка использования временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;
- осуществление государственного надзора и контроля за реализацией прав субъектов правоотношений по обязательному пенсионному страхованию.

**Статья 25. Рассмотрение и разрешение споров по вопросам обязательного пенсионного страхования, ответственность должностных лиц**

Письменное заявление страхователя или застрахованного лица по спорным вопросам, возникающим в сфере обязательного пенсионного страхования, рассматривается органом страховщика в течение одного месяца со дня получения указанного заявления. О принятом решении орган страховщика сообщает заявителю в письменной форме в течение пяти рабочих дней после рассмотрения заявления.

В случае несогласия страхователя или застрахованного гражданина с принятым органом страховщика решением спор подлежит разрешению в вышестоящем органе страховщика или суде в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Спорные вопросы могут рассматриваться непосредственно в судебном порядке без предварительного их разрешения органом страховщика.

Должностные лица, допустившие нарушения в сфере обязательного пенсионного страхования, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## Глава 4. Финансовая система обязательного пенсионного страхования

**Статья 26. Источники средств, за счет которых формируются доходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации**

Источниками средств, за счет которых формируются доходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, являются:

- обязательные пенсионные страховые взносы работодателей-страхователей и обязательные пенсионные страховые взносы работников (застрахованных);
- обязательные пенсионные страховые взносы граждан, самостоятельно обеспечивающих себя работой;
- средства федерального бюджета, в том числе предназначенные для финансирования выплаты досрочных пенсий по старости, надбавок к пенсии, расходов, связанных с зачетом в трудовой стаж нестраховых периодов, а также для обеспечения деятельности страховщика и его территориальных органов, организации выплаты и доставки пенсий;
- доходы в виде штрафных санкций и пеней;
- доходы от размещения временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;
- добровольные взносы организаций и граждан, иные поступления, не противоречащие федеральным законам Российской Федерации.

*Наиболее значимые новеллы в данной статье: введение (точнее восстановление) обязательных пенсионных страховых взносов для застрахованных и определение основного содержания обязательной дотации из федерального бюджета. Указаны «в том числе», т.к. есть и другие расходы, которые должно нести государство. Страховые взносы больше не отождествляются с единым социальным налогом.*

**Статья 27. Объект для начисления страховых взносов**

Объектом для начисления страховых взносов работодателями признаются выплаты, начисляемые в пользу физического лица за его работу по трудовому договору, гражданско-правовому договору, предметом которого является выполнение работ, оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору.

Объектом для начисления страховых взносов индивидуальными предпринимателями, в том числе частными детективами, адвокатами, нотариусами, занимающимися частной практикой,

признается их доход от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, связанных с его извлечением.

#### **Статья 28. База для взимания страховых взносов**

База для взимания страховых взносов со страхователей, производящих выплаты физическим лицам, определяется как общая сумма выплат, указанных в части первой статьи 27, начисленных в пользу физических лиц за расчетный период.

База для взимания страховых взносов с граждан, самостоятельно обеспечивающих себя работой (часть вторая статьи 27), определяется как общая сумма доходов от предпринимательской и иной профессиональной деятельности, за вычетом всех расходов, связанных с их извлечением.

#### **Статья 29. Расчетный период для взимания страховых взносов**

Расчетным периодом для взимания страховых взносов признается календарный месяц.

*Ныне расчетный период — год, предлагается вернуться к расчетному периоду в месяц, поскольку имеется в виду упразднить регрессивную шкалу (см. ст. 31).*

#### **Статья 30. Тариф (ставка) страхового взноса**

Тариф (ставка) страхового взноса — величина начислений (в процентах) на единицу измерения базы для уплаты страховых взносов. Единица измерения базы — рубль.

*Расчетный период изменяется (вместо года устанавливается месяц), поскольку упраздняется регрессивная шкала взимания пенсионных страховых взносов (см. ст. 31).*

#### **Статья 31. Тарифы страховых взносов**

Устанавливаются следующие тарифы страховых взносов:

- для работодателей, выступающих в качестве страхователей (пункт 1 статьи 19), — 28 процентов с суммы оплаты труда (вознаграждения за труд);
- для граждан, выполняющих работу у работодателей, выступающих в качестве страхователей, — один процент начисленного заработка;
- для граждан, самостоятельно обеспечивающих себя работой (пункт 2 статьи 19), — 29 процентов заявленного ими дохо-

да, но не ниже 29 процентов минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом (по выбору).

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать пониженные тарифы страховых взносов для организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, и крестьянских (фермерских) хозяйств, других организаций, а также организаций, где трудятся инвалиды. При установлении таких тарифов Пенсионному фонду Российской Федерации возмещается за счет федерального бюджета разница между суммой страховых взносов, подлежащих уплате работодателями в соответствии с частью первой настоящей статьи, и суммой страховых взносов, исчисленных согласно пониженному тарифу.

*Предполагается восстановить тарифы для работодателей в размере 28%, которые действовали до пенсионной реформы 2002 г. (они снижены без всяких к тому оснований, что привело к дефициту бюджета ПФР и сохранению пенсионной нищеты). Кроме того, имеется в виду восстановить личные страховые платежи в ПФР (на первом этапе в размере 1% заработка), выравнять тарифы страховых взносов для всех работодателей, а также довести страховые взносы самозанятого населения до уровня, предусмотренного для работодателей. Личный страховой взнос застрахованных создаст предпосылки для контроля «снизу» за уплатой страховых взносов работодателями и существенно пополнит доходы ПФР.*

*Во второй части предусматривается компенсация за счет федерального бюджета сокращения доходов ПФР, если Правительство решит сохранить пониженные тарифы и льготы. Возможен и другой вариант — компенсация непосредственно организациям, но он сложнее для федеральной власти.*

#### **Статья 32. Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации**

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации формируется по доходам за счет источников, указанных в статье 26 настоящего Пенсионного кодекса, а по расходам — с учетом полного выполнения обязательств перед застрахованными гражданами и нетрудоспособными членами их семей.

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации составляется страховщиком на каждый финансовый год. Его проект

с соответствующими обоснованиями и расчетами представляется на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию Российской Федерации не позднее чем за полтора месяца до начала очередного финансового года.

В бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации устанавливается норматив оборотных денежных средств.

Отчет об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации представляется на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию Российской Федерации не позднее чем через месяц после истечения финансового года.

*По ныне действующим правилам бюджет ПФР представляется Правительством РФ. Ранее (до октября 1993 г.) он составлялся и представлялся на рассмотрение парламента непосредственно ПФР.*

*Предлагается по существу восстановить самостоятельность и ответственность ПФР за порученное дело. При этом имеется в виду, что Правительство обязано представлять заключение по проекту бюджета ПФР также, как по всем иным проектам законов. Реализация данного предложения — начало освобождения ПФР от диктата федеральной исполнительной власти.*

### **Статья 33. Расходование средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации**

Средства бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации расходуются на выплаты страхового обеспечения в виде страховой пенсии, материально-техническое обеспечение текущей деятельности страховщика, включая содержание его территориальных органов, организацию выплаты и доставки пенсий.

Расходование указанных средств на какие-либо иные цели не допускается.

Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе по предоставлению им в установленный срок и в полном объеме обязательного страхового обеспечения (страховой пенсии) застрахованным гражданам и нетрудоспособным членам их семей.

*Содержание данной статьи исключает возможность расходования средств ПФР на какие-либо иные цели помимо указанных в части второй этой статьи, которое широко практикуется до настоящего времени по инициативе Правительства РФ.*

### **Статья 34. Резерв бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и его использование**

При возникновении в ходе исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации профицита, т.е. превышения доходов над расходами, создается резерв, который в полном объеме учитывается в доходной части бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в следующем финансовом году и используется для повышения страховых пенсий.

Порядок использования временно свободных средств резерва Пенсионного фонда Российской Федерации в текущем финансовом году определяется по предложению Пенсионного фонда Российской Федерации законом.

### **Статья 35. Контроль за использованием средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации**

Контроль за использованием средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации осуществляется Счетной палатой Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также наблюдательным советом страховщика, создаваемым в порядке, определяемом законом.

*Порядок создания этого совета предусматривается в Положении о ПФР, которое утверждается законом (см. ст. 17).*

## Глава 5. Порядок начисления и уплаты страховых взносов

*Новое в этой и следующей главах, по сравнению с действующими ныне правилами, обусловлено изменениями, которые предусмотрены в предыдущих двух главах. Однако многие правила сохраняются без существенных изменений, например, порядок взыскания недоимки, осуществления контроля за уплатой страховых взносов. Несколько повышается ответственность за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате страховых взносов (см. ст. 42, 43).*

### Статья 36. Правила начисления страховых взносов работодателем

Страховые взносы начисляются работодателем на все выплаты и вознаграждения, начисленные за работу по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, а также по авторским и лицензионным договорам, независимо от источников их выплаты, в том числе страховые взносы, подлежащие уплате работодателем (застрахованным).

*Новое здесь — начисление взносов, которые обязан уплачивать работник, поскольку восстанавливается личный его страховой платеж (см. ст. 31).*

### Статья 37. Порядок и сроки уплаты страховых взносов работодателем

1. Уплата страховых взносов работодателем, в том числе за застрахованного, производится ежемесячно в срок, установленный для получения в банке средств на оплату труда за истекший месяц, или в день перечисления денежных средств на оплату труда со счетов страхователя на счета работников, но не позднее 15-го числа месяца, следующего за месяцем, за который начисляются страховые взносы.

Уплата страховых взносов осуществляется отдельными платежными поручениями. Сумма страховых взносов считается поступившей в момент зачисления ее на счет соответствующего органа Пенсионного фонда Российской Федерации.

2. Страхователь обязан вести учет сумм начисленных выплат и вознаграждений, составляющих базу для начисления страховых взносов, и сумм страховых взносов, относящихся к указанной базе, по каждому физическому лицу, в пользу которого осуществлялись выплаты. По требованию застрахованного страхователь обязан выдавать справку, которой удостоверяется его заработок и уплата страховых взносов, в том числе страховых взносов, удержанных из его заработка.

3. Страхователи-организации, в состав которых входят обособленные подразделения, уплачивают страховые взносы по месту своего нахождения, а также по месту нахождения каждого из обособленных подразделений, через которые эти страхователи выплачивают вознаграждения физическим лицам.

Определение условий для применения тарифов страховых взносов производится в целом по организации, включая обособленные подразделения.

4. Работодатели, выступающие в качестве страхователей, ежеквартально составляют в двух экземплярах расчетную ведомость (отчет) по страховым взносам, внесенным в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

Один экземпляр ведомости не позднее последнего рабочего дня месяца, следующего за отчетным периодом, вместе с документами, подтверждающими уплату страховых взносов за отчетный период, представляется в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации по месту регистрации работодателя, второй экземпляр хранится работодателем.

*Возможен вариант, который предусматривает выдачу работодателем справки в обязательном порядке. См. п. 2 данной статьи.*

### Статья 38. Начисления страховых взносов гражданам, самостоятельно обеспечивающим себя работой

Граждане, самостоятельно обеспечивающие себя работой, начисляют страховые взносы исходя из объявленного ими дохода или минимального размера оплаты труда, установленно-го федеральным законом, по выбору. Доход объявляется не менее чем на 6 календарных месяцев подряд.

### Статья 39. Порядок и сроки уплаты страховых взносов гражданами, самостоятельно обеспечивающими себя работой

Уплата страховых взносов гражданами, самостоятельно обеспечивающими себя работой, производится по месту регистрации по истечении календарного квартала не позднее 15 числа первого месяца следующего квартала по месту регистрации.

После уплаты страховых взносов за соответствующий квартал территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации выдает гражданину справку, которой удостоверяется период его работы и доход (заработок).

Страхователи-адвокаты вправе уплачивать страховые взносы самостоятельно либо через соответствующие адвокатские

образования, исполняющие в отношении адвокатов функции налоговых агентов.

**Статья 40. Порядок взыскания недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов на основании решения территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации**

1. До принятия решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации в трехмесячный срок со дня поступления от налоговых органов сведений о сумме задолженности направляет страхователю требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов.

2. В требовании об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов должны содержаться сведения о сумме задолженности, размере пеней и штрафов, начисленных на момент направления указанного требования, сроке уплаты причитающейся суммы, установленном законодательством Российской Федерации, сроке исполнения требования, подробные данные об основаниях взыскания недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов, а также ссылка на положения закона, которые устанавливают обязанность страхователя уплатить страховой взнос.

3. Форма требования об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов утверждается Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Пенсионным Фондом Российской Федерации.

4. Требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов направляется территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации страхователю по месту его учета. Указанное требование может быть передано руководителю (законному или уполномоченному представителю) организации или индивидуальному предпринимателю (его законному или уполномоченному представителю) лично под расписку или иным способом, подтверждающим факт и дату получения этого требования.

В случае, если указанные в абзаце первом настоящего пункта лица уклоняются от получения требования об оплате, оно направляется по почте заказным письмом. Указанное требование считается полученным по истечении шести дней с даты направления заказного письма.

5. В случае, если страхователь добровольно не уплатил недоимку по страховым взносам, пени и штрафы в размере и

срок, которые указаны в требовании об их уплате, соответствующий территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации принимает решение о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов.

6. Решение о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов принимается руководителем (его заместителем) территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации после истечения срока исполнения требования об оплате.

7. Решение о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов доводится до сведения страхователя в срок не позднее пяти дней после вынесения решения.

8. В решении о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов указываются основания взыскания и размер взыскиваемой суммы со ссылкой на соответствующие статьи нормативных актов, документы и иные сведения, которые подтверждают наличие недоимки, пеней и штрафов, а также срок, в течение которого плательщик вправе обжаловать указанное решение в вышестоящий орган страховщика или в арбитражный суд.

9. Форма решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов утверждается Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Пенсионным фондом Российской Федерации.

10. В случае обжалования решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в вышестоящий орган страховщика исполнение указанного решения приостанавливается. В случае обжалования этого решения в арбитражный суд исполнение решения может быть приостановлено в порядке, установленном арбитражным процессуальным законодательством Российской Федерации.

11. В случае обжалования решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в вышестоящий орган страховщика срок для обжалования указанного решения в арбитражный суд исчисляется со дня, когда организации стало известно о вынесении решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов вышестоящим органом.

12. В решении о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов указываются порядок обжалования решения в вышестоящий орган страховщика, а также наименование этого органа, его местонахождение, другие необходимые сведения. О времени и месте рассмотрения жалобы соответствующую

щий орган Пенсионного фонда Российской Федерации обязан известить страхователя за 10 дней.

**13.** В случае обжалования решения о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов страхователь обязан одновременно с подачей жалобы направить в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, вынесший такое решение, копию этой жалобы.

**14.** Решение о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов обращается к исполнению путем направления в течение пяти дней со дня вынесения такого решения соответствующего постановления судебного приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

**15.** Принудительное исполнение решения о взыскании недоимок по страховым взносам, пеней и штрафов производится в порядке, установленном Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

## **Глава 6. Контроль за исчислением и уплатой страховых взносов и ответственность за нарушение страхователями законодательства об обязательном пенсионном страховании**

### **Статья 41. Контроль за исчислением и уплатой страховых взносов**

**1.** Контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование осуществляется налоговыми органами в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность налоговых органов.

**2.** Налоговый орган обязан передавать соответствующему территориальному органу Пенсионного фонда Российской Федерации сведения о суммах задолженности по плательщикам страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, а также документы, подтверждающие наличие указанной задолженности в течение двух месяцев со дня выявления указанной задолженности.

**3.** Взыскание недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в случае, если размер причитающейся к уплате суммы не превышает в отношении работодателей, указанных в пункте 1 статьи 19 настоящего Пенсионного кодекса, кроме юридических лиц — 5000 рублей, в отношении юридических лиц — 50000 рублей, осуществляется территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации на основании решения указанных органов в порядке, предусмотренном статьей 39 настоящего Пенсионного кодекса.

**4.** В случае, если размер причитающейся к уплате суммы превышает указанный в п. 3 настоящей статьи, взыскание недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов осуществляется территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации в судебном порядке.

*Оптимальный вариант, как отмечалось (см. пояснения к ст. 18), — возложить на страховщика, т.е. ПФР, также всю работу по взиманию страховых пенсионных взносов, как это предусматривалось ранее.*

### **Статья 42. Пени**

**1.** Исполнение обязанности по уплате страховых взносов обеспечивается пенями.

**2.** Пенями признается установленная настоящей статьей де-

нежная сумма, которую страхователь должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм страховых взносов в более поздние по сравнению с установленными настоящим Пенсионным кодексом сроки.

**3.** Сумма соответствующих пеней уплачивается помимо причитающихся к уплате сумм страховых взносов и независимо от применения мер ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании.

**4.** Пени начисляются за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по уплате страховых взносов начиная со дня, следующего за установленным днем уплаты страховых взносов.

Не начисляются пени на сумму недоимки, которую страхователь не мог погасить в силу того, что по решению налогового органа или суда приостановлены операции страхователя в банке или наложен арест на имущество страхователя. Подача заявления о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате не приостанавливает начисление пеней на сумму страховых взносов, подлежащую уплате.

**5.** Пени за каждый день просрочки определяются в процентах от неуплаченной суммы страховых взносов.

Процентная ставка пеней с суммы недоимки по страховым взносам принимается равной трем трехсотым действующей в это время ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

**6.** Сумма пеней уплачивается одновременно с уплатой сумм страховых взносов или после уплаты таких сумм в полном объеме.

#### **Статья 43. Ответственность страхователя за нарушение законодательства об обязательном пенсионном страховании**

**1.** Нарушение страхователем установленного статьей 23 настоящего Пенсионного кодекса срока регистрации в органе Пенсионного фонда Российской Федерации при отсутствии признаков нарушения законодательства об обязательном пенсионном страховании, предусмотренного абзацем третьим настоящего пункта, — влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Нарушение страхователем установленного статьей 23 настоящего Пенсионного кодекса срока регистрации в органе Пен-

сионного фонда Российской Федерации более чем на 90 дней — влечет взыскание штрафа в размере 10000 рублей.

**2.** Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий — влечет взыскание штрафа в размере 20 процентов неуплаченных сумм страховых взносов.

Деяние, предусмотренное абзацем первым настоящего пункта, которое совершено умышленно, — влечет взыскание штрафа в размере 40 процентов неуплаченных сумм страховых взносов.

**3.** Неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) страхователем сведений, которые в соответствии с Пенсионным кодексом он должен был сообщить в орган Пенсионного фонда Российской Федерации, — влечет взыскание штрафа в размере 2000 рублей.

Те же деяния, совершенные повторно в течение календарного года, — влекут взыскание штрафа в размере 10000 рублей.

## Раздел III. Пенсионное обеспечение за счет средств обязательного (государственного) пенсионного страхования

### Глава 7. Общие положения

*Содержание этой главы раскрывает те основные положения, которые непосредственно касаются пенсионного обеспечения, оно конкретизирует их.*

#### Статья 44. Предмет правового регулирования

Предметом правового регулирования являются пенсионные и неразрывно связанные с ними общественные отношения по поводу предоставления гражданам обязательного страхового обеспечения в виде страховой пенсии.

#### Статья 45. Цель правового регулирования

Целью правового регулирования является установление доступных, социально оправданных и справедливых условий и норм пенсионного обеспечения за счет средств обязательного пенсионного страхования.

Основным критерием дифференциации условий и норм обеспечения признается труд и его результаты, т.е. продолжительность трудовой деятельности и уровень ее оплаты.

Государство гарантирует стабильность достигнутого уровня пенсионного обеспечения и постепенное его повышение по мере роста доходов Пенсионного фонда Российской Федерации и федерального бюджета Российской Федерации.

*В отличие от предыдущих пенсионных законов (1956 г., 1990 г.) в Законе от 17 декабря 2001 г. цели не определены. Они вытекают из содержания закона, ими являются: минимизация пенсионных расходов и закрепление на долгие годы крайне низкого уровня пенсионного обеспечения (за пять лет коэффициент замещения снизился с 34 до 24%).*

*В ПК цели сформулированы, они должны вселить надежду, что государство меняет пенсионную политику.*

#### Статья 46. Законодательство о страховых пенсиях

Страховые пенсии гражданам устанавливаются в соответствии с настоящим разделом Пенсионного кодекса.

Изменение условий и норм пенсионного обеспечения осу-

ществляется не иначе как путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Пенсионный кодекс.

В случаях, предусмотренных Пенсионным кодексом, Пенсионный фонд Российской Федерации определяет условия, порядок и процедуру реализации прав граждан на страховую пенсию.

*Вопросы, касающиеся условий и норм пенсионного обеспечения, относятся к компетенции законодателя. К компетенции ПФР относятся лишь вопросы реализации установленных законом пенсионных прав граждан.*

*Следует отметить, что проект не предусматривает издания ведомственных разъяснений и толкований. Применение пенсионного законодательства должно определяться в судебном порядке.*

#### Статья 47. Граждане, имеющие право на страховую пенсию

Право на страховую пенсию предоставляется гражданам Российской Федерации, подлежащим обязательному пенсионному страхованию, и нетрудоспособным членам их семей, при наличии соответствующих условий, установленных настоящим Пенсионным кодексом.

Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют право на страховую пенсию на общих основаниях с гражданами Российской Федерации.

*Обычно добавляется «если иные не установлены федеральным законом или договором» (ст. 2 ГК РФ, ст. 4 Закона 1990 г.). В Законе от 17 декабря 2001 г. право на пенсию иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрено лишь для лиц, постоянно проживающих в РФ, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Постоянное проживание — это ограничение, оно может дополняться, следовательно, иными федеральными законами.*

*Указанное ограничение следует упразднить и привести текст данной статьи в соответствие с Конституцией РФ (п. 3 ст. 62). Страховая пенсия «зарабатывается», следовательно, случаев, когда кто-то лишается права на заработанную пенсию, не должно быть.*

#### Статья 48. Основания для предоставления застрахованным гражданам и членам их семьи страховой пенсии

Основаниями для предоставления застрахованным гражданам и нетрудоспособным членам их семьи страховой пенсии являются:

- достижение обычного (нормального) пенсионного возраста;
- наступление инвалидности;
- смерть кормильца (для нетрудоспособных членов семьи).

Основанием для предоставления пенсий по старости отдельным категориям граждан и их выплаты до достижения обычного (нормального) пенсионного возраста за счет средств федерального бюджета является достижение соответствующего пониженного возраста и длительное выполнение определенной профессиональной деятельности либо только длительное выполнение определенной профессиональной деятельности.

*Предложение, содержащееся во второй части данной статьи, возлагает расходы по выплате досрочных пенсий по старости (до тех пор, пока они являются досрочными) на федеральный бюджет. Эти дополнительные расходы, если они необходимы, должны нести все общество, а не только застрахованные (см. главу 15 «Досрочная пенсия по старости»). Введение профессиональных пенсий по старости фактически заблокировано, хотя предусмотрено законом.*

#### **Статья 49. Виды страховых пенсий**

В соответствии с основаниями для установления страховых пенсий, указанными в статье 48 настоящего Пенсионного кодекса, назначаются и выплачиваются следующие их виды:

- по старости (по возрасту);
- по инвалидности;
- по случаю потери кормильца.

*Названия «пенсия по старости» и «пенсия по инвалидности» сохраняются. Предложения переименовать пенсии по старости не приняты во внимание. Что касается пенсии по инвалидности, то «чистой» пенсии по инвалидности теперь (с 2002 г.) нет, есть пенсия по инвалидности с ограничением способности к трудовой деятельности. Далее предлагается привести решение данного вопроса в соответствие с Конституцией РФ (см. ст. 61–64 проекта ПК и пояснения к ним).*

#### **Статья 50. Право выбора одной страховой пенсии**

Гражданам, имеющим право на различные виды страховых пенсий, назначается и выплачивается одна из них, по их выбору.

Детям, потерявшим обоих родителей, устанавливается пенсия по случаю потери кормильца за каждого из родителей. По их же-

ланию (либо законных представителей детей) может устанавливаться одна пенсия, исчисленная из общего заработка родителей.

*Данного правила в Законе от 17 декабря 2001 г. нет. В Законе 1990 г. предусматривалась возможность исчисления пенсии сиротам из заработка обоих родителей. Наше предложение — назначать сиротам пенсию за каждого из родителей (либо пенсию и пенсионное пособие). См. ст. 201.*

#### **Статья 51. Право выбора страховой пенсии или государственной пенсии**

Гражданам, имеющим право на страховую пенсию и государственную пенсию, назначается и выплачивается одна из этих пенсий, по их выбору.

Исключение составляют государственные пенсии, указанные в части второй статьи 153 настоящего Пенсионного кодекса, которые назначаются и выплачиваются наряду со страховой пенсией.

*Устраняются ошибки, допущенные в законах от 15 и 17 декабря 2001 г., которые фактически устранены на практике (по указанию «сверху» без внесения поправок в законы).*

#### **Статья 52. Индексация страховых пенсий**

Индексация страховых пенсий осуществляется в связи с ростом цен на потребительские товары и услуги, а также повышением реальной оплаты труда граждан, работающих по трудовому договору, если ее увеличение превышает рост указанных цен.

Коэффициент индексации определяется федеральным законом по истечении каждого квартала календарного года. Индексация страховых пенсий проводится с 1 числа второго месяца следующего квартала, т.е. с 1 февраля, 1 мая, 1 августа и 1 ноября календарного года. Индексация может не проводиться, если коэффициент индексации менее одного процента.

При образовании профицита бюджета Пенсионного фонда допускается дополнительное повышение страховых пенсий на основании соответствующего закона.

*Предлагается установить эффективную систему индексации пенсионных выплат, гарантирующую сохранение достигнутого реального уровня пенсионного обеспечения и не допускающую увеличения разрыва в доходах занятого (работающего) населения и пенсионеров. Ныне этот разрыв стремительно увеличивается. Экономить далее на стариках недопустимо.*

**Статья 53. Освобождение страховых пенсий от налогов**

Страховые пенсии не облагаются налогами.

*В принципе, данное правило касается всех пенсий и других пенсионных выплат. Его целесообразно сохранить, хотя оно содержится в налоговом законодательстве, где пенсии указаны наряду с рядом других выплат, не облагаемых налогом.*

**Глава 8. Страховая пенсия по старости****Статья 54. Условия, определяющие право на пенсию по старости**

Право на полную пенсию по старости предоставляется мужчинам, достигшим 60 лет, и женщинам, достигшим 55 лет, трудовой стаж которых не менее 30 лет (трудовой стажевый стандарт).

Право на пенсию при неполном трудовом стажевом стандарте (от 5 до 29 лет включительно) предоставляется при достижении соответственно мужчинами 61 года, а женщинами 56 лет.

*Страховая пенсия по старости, ее уровень, в том числе минимальные и максимальные размеры, являются основой, фундаментом всей предлагаемой пенсионной системы. При изменении размеров данной пенсии приходит в движение вся система, т.е. автоматически пересматриваются размеры всех других пенсий, поскольку они исчисляются на основе пенсии по старости. Это исключит необоснованное увеличение пенсий для отдельных категорий граждан или некоторых видов пенсий.*

*В настоящее время оснований для повышения пенсионного возраста нет, слишком высока смертность во всех возрастных группах. Доля граждан в пенсионном возрасте 60 и 55 лет в нашей стране не выше, чем эта доля в других странах, где пенсионный возраст, как правило, на 5–10 лет выше, чем в России.*

*В современный период в развитых странах наблюдаются две тенденции. Первая — выравнивание пенсионного возраста женщин и мужчин, т.е. «подтягивание» пенсионного возраста женщин к мужскому пенсионному возрасту (в тех странах, где женский пенсионный возраст ниже, в большинстве стран он уже равен мужскому). Вторая — общее повышение пенсионного возраста сверх 65 лет.*

*Повышение пенсионного возраста в России допустимо лишь тогда, когда продолжительность предстоящей жизни в нашей стране приблизится к европейской (сейчас она ниже на 12–13 лет). А это весьма отдаленная перспектива. Для повышения продолжительности предстоящей жизни необходимо значительное улучшение качества жизни, которое катастрофически снизилось за годы перестройки. Однако правительственная концепция развития пенсионной системы предусматривает повышение пенсионного возраста (вопреки мнению Президента), эта концепция не пересмотрена.*

*Вторая часть статьи предлагается для обсуждения. При отклонении предложения о назначении пенсии при неполном трудовом стажевом стандарте на год позднее вторая часть излагается в следующей редакции «Право на пенсию при неполном трудо-*

вом стажевом стандарте предоставляется, если стаж работы (службы) не менее пяти лет».

*30 лет — это стажевый стандарт как для мужчин, так и для женщин, он дает право на полную пенсию. Установление стажевого стандарта 30 лет основано на Конвенции МОТ № 102 (1952 г.). В большинстве развитых стран стажевый стандарт выше. Выравнивание стажевого стандарта возможно осуществить лишь при пополнении трудового стажа женщин за счет включения в него отпусков по материнству и времени ухода за детьми до трех лет, как это предусматривалось до 1 января 2002 г. См. ст. 89.*

*Ныне необходимо для получения полной пенсии по старости страховой стаж всего 5 лет.*

#### **Статья 55. Размер пенсии по старости**

Размер пенсии по старости при полном трудовом стажевом стандарте составляет 50 процентов заработка. При превышении стажевого стандарта за каждый полный год размер пенсии по отношению к заработку увеличивается на один процент, но не более чем на 20 процентов.

При неполном трудовом стажевом стандарте размер пенсии по отношению к заработку снижается на полтора процента за каждый полный год, недостающий до полного трудового стажевого стандарта.

*Возможны различные варианты, например, определить размер пенсии при выполнении стажевого стандарта в 40 или 45% заработка (Конвенция № 102, 1952 г.). 50% предлагается в связи с тем, что в России слишком низкая оплата труда и значительная ее часть тратится на самое необходимое (питание, оплату жилья, коммунальных услуг и т.п.). Снижение на 1,5% при невыполнении трудового стажевого стандарта (при его превышении повышение — 1,0%) предлагается в целях стимулирования выполнения трудового стажевого стандарта. Коэффициент замещения в пересмотренном Европейском кодексе социального обеспечения составляет 50% заработка. Его и предлагается принять за основу.*

*Коэффициент замещения (соотношение пенсии к заработку) составит, следовательно, от 7,5 до 70% соответственно при стаже работы от 5 до 50 лет. См. также ст. 56.*

#### **Статья 56. Минимальный размер пенсии по старости**

Минимальный размер пенсии по старости при полном трудовом стажевом стандарте устанавливается в размере 3500 руб-

лей в месяц. При определении федеральным законом минимальной оплаты труда в расчете на месяц выше указанной суммы минимальный размер пенсии по старости устанавливается на уровне минимальной оплаты труда.

Минимальный размер пенсии по старости, предусмотренный частью первой настоящей статьи, повышается на один процент за каждый полный год трудового стажа, превышающего трудовой стажевый стандарт, но не более чем на 20 процентов.

При неполном трудовом стажевом стандарте (часть вторая настоящей статьи) минимальный размер пенсии снижается на полтора процента за каждый полный год трудового стажа, недостающего до трудового стажевого стандарта. При этом размер пенсии не может быть ниже наименьшего государственного пенсионного пособия, предусмотренного статьей 203 настоящего Пенсионного кодекса, увеличенного на 7,5 процента минимального размера пенсии по старости, указанного в части первой настоящей статьи.

*Установление минимума пенсии по старости (это базовая пенсия, на ее основе определяются минимальные размеры других страховых пенсий) необходимо, он всегда определялся в прошлом. Закон от 17 декабря 2001 г. упразднил вообще само понятие «минимальный размер пенсии».*

*Итак, наименьший пенсионный минимум равен размеру государственного пенсионного пособия плюс 262,5 руб. (за работу 5 лет), наиболее высокий минимум (при стаже 50 лет) — 4200 руб. (3500/120x100).*

*Ныне это всего 1560 рублей (с декабря 2007 г.)!*

*Минимум страховой пенсии по старости (при полном стажевом стандарте) должен в перспективе быть выше прожиточного минимума на 40–50%. Предложение установить его на уровне 3500 руб. — это первый этап к его дальнейшему повышению. В связи с резким повышением цен на потребительские товары и услуги, которое произошло в последние месяцы 2007 г., не исключается необходимость установления более высокого минимального размера пенсии по старости. В этом случае подлежат уточнению размеры всех иных пенсий, поскольку минимальная пенсия по старости является базовой пенсией.*

#### **Статья 57. Максимальный размер пенсии по старости**

Максимальный размер пенсии по старости при полном трудовом стажевом стандарте устанавливается на уровне четы-

рехкратного минимального размера пенсии, предусмотренно частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса.

Максимальный размер пенсии по старости (часть первая настоящей статьи) повышается на один процент за каждый полный год трудового стажа, превышающего трудовой стажевый стандарт, но не более чем на 20 процентов.

При неполном трудовом стажевом стандарте максимальный размер пенсии снижается на полтора процента за каждый полный год трудового стажа, недостающего до полного трудового стажевого стандарта. При этом размер пенсии не может быть ниже наименьшего государственного пенсионного пособия, предусмотренного статьей 203 настоящего Пенсионного кодекса, увеличенного на 7,5 процента максимального размера пенсии по старости, указанного в части первой настоящей статьи.

*Введение максимального размера пенсии по старости (это, как отмечалось, базовая пенсия) необходимо, учитывая чрезмерный разброс заработков в России (вплоть до сотен тысяч рублей в месяц и даже более), а также ограниченные финансовые ресурсы и элементарную социальную справедливость.*

*Итак, максимальный размер пенсии по старости при полном трудовом стажевом стандарте — 14000 руб. в месяц (3500 x 4). Это несколько выше средней сложившейся оплаты труда к началу 2008 г. Предельный максимальный размер пенсии при трудовом стаже 50 лет — 16800 руб. (1400/120x100).*

*Один из возможных вариантов — определить уровень оплаты труда, с которого взимаются страховые взносы в размере 28%, в сумме 30 тыс. руб. в месяц (в расчете на год — 360 тыс. руб), и исчислять пенсию из заработка не более 30 тыс. руб. При этом варианте максимум при полном трудовом стажевом стандарте составит 15000 руб., а при трудовом стаже 50 лет — 18000 руб. Следует предусмотреть также повышение этой предельной суммы заработка по мере роста средней оплаты труда (через каждый год). Данный вариант исключит полностью произвол власти в сфере пенсионного обеспечения (См. пояснения к ст. 56, последний абзац).*

#### **Статья 58. Надбавки к пенсии по старости**

К пенсии по старости, в том числе определенной в минимальном или максимальном размере, устанавливается надбавка на уход, если пенсионер признан инвалидом I группы либо достиг 80 лет, в сумме, равной 45 процентам минимального раз-

мера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса, а также надбавка на нетрудоспособных иждивенцев (статья 74–77) в сумме, равной 15 процентам минимального размера указанной пенсии на каждого иждивенца.

*Расходы, связанные с выплатой указанных надбавок, должны осуществляться за счет федерального бюджета, т.к. они являются по существу социальной поддержкой долгожителей и граждан, нуждающихся в постороннем уходе, а также семей пенсионеров. Эти расходы учитываются при определении объема обязательной дотации федерального бюджета. Стартовая сумма доплаты на уход составит, следовательно, 1575 руб. (3500/100x45).*

*Ныне повышение (надбавка) составляет 1560 руб.*

*См. пояснения к ст. 56 (последний абзац).*

#### **Статья 59. Срок, на который устанавливается пенсия по старости**

Пенсия по старости устанавливается пожизненно.

#### **Статья 60. Выплата пенсии по старости**

Пенсия по старости выплачивается в полной сумме, определенной при ее назначении или перерасчете, в том числе пенсионерам, имеющим доходы в связи с трудовой либо иной деятельностью.

## Глава 9. Страховая пенсия по инвалидности

### Статья 61. Медико-социальная экспертиза

Медико-социальная экспертиза граждан осуществляется по месту их жительства (пребывания) по направлению соответствующего медицинского учреждения после проведения необходимых диагностических, лечебных, реабилитационных и других мероприятий, а также предварительной оценки их результатов.

### Статья 62. Инвалидность, ее группы, причины и время наступления инвалидности

Инвалидностью считается нарушение здоровья человека стойким расстройством функций организма, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость социальной защиты, в том числе в виде предоставления пенсии.

В зависимости от уровня расстройства здоровья и отклонения от нормы жизнедеятельности человека устанавливаются три группы инвалидности — I, II и III.

I группа — наиболее тяжелый уровень расстройства здоровья, которое приводит к необходимости постоянного ухода (помощи, надзора); II группа — тяжелый уровень расстройства здоровья, не требующий, однако, постороннего постоянного ухода (помощи, надзора); III группа — частичное расстройство здоровья.

При осуществлении медико-социальной экспертизы в случае необходимости определяются причина и время наступления инвалидности.

Правила признания гражданина инвалидом и установления инвалидности I, II и III групп утверждаются Правительством Российской Федерации и Пенсионным фондом Российской Федерации.

### Статья 63. Период, на который устанавливается инвалидность

Инвалидность I группы устанавливается на два года, II и III групп — на один год.

Инвалидам с необратимыми анатомическими повреждениями, другим инвалидам — по перечню заболеваний, утверждаемому в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации и Пенсионным фондом Российской Федерации, а также гражданам, достигшим 60 лет ко дню установления инвалидности либо в период, на который установлена инвалидность, срок переосвидетельствования не назначается.

*Пенсионная реформа кардинально изменила пенсионное обеспечение граждан в связи с наступлением инвалидности. Это касается как пенсий по инвалидности, так и пенсий по случаю потери кормильца, которые назначаются членам его семьи — инвалидам. Суть в том, что ныне одним гражданам пенсия устанавливается не только в связи с наступлением инвалидности, но и при наличии ограничения способности к трудовой деятельности, а другим эта пенсия предоставляется независимо от указанного выше дополнительного условия. Налицо явная дискриминация. Это противоречит конституционному принципу равенства прав граждан и не соответствует ст. 39 Конституции РФ.*

*Предлагается устранить этот дефект в содержании пенсионного законодательства. Кроме того, требуется восстановить прежний уровень правового регулирования основных вопросов, касающихся инвалидности. Он без всяких к тому оснований опущен до уровня Правительства, хотя все эти вопросы имеют повышенную значимость для общества. Если так будет продолжаться, то и пенсионный возраст скоро станет определяться не законом, а подзаконным актом.*

### Статья 64. Условия, определяющие право на пенсию по инвалидности

Право на полную пенсию по инвалидности предоставляется гражданам, ставшим инвалидами до 20 лет после начала трудовой деятельности, независимо от продолжительности трудового стажа. При наступлении инвалидности в более позднем возрасте полная пенсия предоставляется, если трудовой стажевый стандарт ко времени наступления инвалидности составляет: для граждан в возрасте до 23 лет — не менее одного года, а в возрасте 23 года и старше — один год с увеличением его на четыре месяца за каждый год возраста, начиная с 23 лет, но не более 15 лет.

*Согласно Закону от 17 декабря 2001 г. право на трудовую пенсию по инвалидности предоставляется за работу в течение одного дня, причем за всю жизнь, даже тем, кому 40, 50 лет и более. Это очевидный абсурд, его предлагается устранить.*

*Восстанавливаются прежние правила (они действовали до 1 января 2002 г., т.е. более 60 лет), когда право на пенсию определялось наступлением инвалидности. Учитывается также, что предоставление права на пенсию лишь инвалидам, имеющим ограничение способности к трудовой деятельности, противоречит Конституции РФ (ст. 39, 55) и концепции инвалидности.*

**Статья 65. Установление пенсии по инвалидности независимо от причины и времени наступления инвалидности**

Пенсия по инвалидности устанавливается независимо от причины и времени наступления инвалидности.

*Закон от 17 декабря 2001 г. лишил права на пенсию инвалидов, если им не установлено ограничение способности к трудовой деятельности. Это противоречит ст. 39, 55 Конституции РФ.*

**Статья 66. Период, на который устанавливается пенсия по инвалидности**

Пенсия по инвалидности устанавливается на весь период инвалидности, определенный при осуществлении медико-социальной экспертизы.

*В настоящее время по решению медико-социальной экспертизы допускается переосвидетельствование всех инвалидов, в том числе достигших пенсионного возраста и имеющих необратимые анатомические дефекты. Раньше сроки, на которые устанавливается инвалидность, а также сроки переосвидетельствования инвалидов, определялись законом. Законом также определялись категории граждан, не подлежащих переосвидетельствованию. Теперь решение всех этих вопросов отнесено к компетенции Правительства РФ. Представляется необоснованным снижение уровня правового регулирования затронутых проблем.*

**Статья 67. Размеры пенсии по инвалидности**

Размер пенсии по инвалидности составляет: инвалидов I, II групп — 50 процентов заработка, инвалидов III группы — 30 процентов заработка.

При превышении трудового стажевого стандарта, предусмотренного частью первой статьи 64 настоящего Пенсионного кодекса, за каждый полный год сверх стажевого стандарта размер пенсии по отношению к заработку увеличивается на один процент, но не более чем на 20 процентов.

*Размеры пенсии по инвалидности в тяжелой ее степени (I и II групп) предлагается установить на уровне пенсии по старости. Так было в СССР с 1974 г., эта практика сохранилась и в Законе 1990 г. Все изменено Законом от 17 декабря 2001 г.*

*То же касается минимального и максимального размеров пенсии по инвалидности (ст. 68, 69) и надбавки к этой пенсии (ст. 70).*

**Статья 68. Минимальный размер пенсии по инвалидности**

Минимальный размер пенсии по инвалидности I и II групп устанавливается на уровне минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса, а по инвалидности III группы — в сумме, равной половине минимального размера пенсии по старости.

Минимальный размер пенсии по инвалидности повышается на один процент за каждый полный год трудового стажа, превышающий трудовой стажевый стандарт, предусмотренный частью первой статьи 64 настоящего Пенсионного кодекса, но не более чем на 20 процентов.

**Статья 69. Максимальный размер пенсии по инвалидности**

Максимальный размер пенсии при полном трудовом стажевом стандарте устанавливается:

- по инвалидности I и II групп — на уровне максимального размера пенсии по старости (статья 57);
- по инвалидности III группы — в сумме, равной половине максимального размера пенсии по старости.

Максимальный размер пенсии по инвалидности (часть первая настоящей статьи) повышается на один процент за каждый полный год трудового стажа, превышающего трудовой стажевый стандарт, предусмотренный частью первой статьи 64 настоящего Пенсионного кодекса, но не более чем на 20 процентов от заработка.

**Статья 70. Надбавки к пенсии по инвалидности**

К пенсии по инвалидности I группы, а также к пенсии по инвалидности инвалидов II и III групп, достигших 80 лет, в том числе определенной в минимальном или максимальном размере, устанавливается надбавка на уход в сумме, равной 45 процентам минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса, а также надбавка на нетрудоспособных иждивенцев (статьи 74–77) в сумме, равной 15 процентам минимального размера указанной пенсии на каждого иждивенца.

*Расходы, связанные с выплатой указанных надбавок, должны осуществляться за счет федерального бюджета. Эти расходы учитываются при определении объема обязательной дотации федерального бюджета. См. ст. 58 и пояснение к ней.*

**Статья 71. Период, на который устанавливается пенсия по инвалидности**

Пенсия по инвалидности устанавливается на тот период, на который определена инвалидность.

**Статья 72. Выплата пенсии по инвалидности**

Пенсия по инвалидности выплачивается в полной сумме, определенной при ее назначении или перерасчете, в том числе пенсионерам, имеющим доходы в связи с трудовой или иной деятельностью.

**Глава 10. Страховая пенсия по случаю потери кормильца**

**Статья 73. Условия, определяющие право на пенсию по случаю потери кормильца**

Право на пенсию по случаю потери кормильца предоставляется нетрудоспособным членам его семьи, если сам кормилец ко дню смерти имел право на пенсию по инвалидности либо умер в период получения пенсии или не позднее пяти лет после прекращения выплаты пенсии.

Нетрудоспособные члены семьи гражданина, признанного в установленном порядке безвестно отсутствующим, приравниваются к нетрудоспособным членам семьи умершего.

**Статья 74. Члены семьи умершего кормильца, признаваемые нетрудоспособными**

Нетрудоспособными членами семьи умершего кормильца признаются:

- 1) дети, не достигшие 18 лет, или старше этого возраста, если их инвалидность наступила до достижения 18 лет;
- 2) мать, отец, супруг, если они достигли 55 или 60 лет (соответственно, женщины и мужчины) либо являются инвалидами;
- 3) братья, сестры и внуки, не достигшие 18 лет, или старше этого возраста, если их инвалидность наступила до 18 лет, и у них нет трудоспособных родителей;
- 4) бабушка и дедушка, если они достигли соответственно 60 и 55 лет либо являются инвалидами;
- 5) один из перечисленных выше членов семьи независимо от возраста и состояния трудоспособности, если он занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14 лет и получающими пенсию по случаю потери кормильца, и не работает.

*Восстанавливается право на пенсию по случаю потери кормильца членов семьи — инвалидов без дополнительного условия — ограничения способности к трудовой деятельности. См. пояснение к ст. 64.*

*Круг членов семьи, признаваемых нетрудоспособными, предусмотренный ныне в разных законах, несколько различается (см., например, п. «а», «в» и «г» Закона от 12 февраля 1993 г. и п/п 1, 2, 4 п. 1 ст. 9 Закона от 17 декабря 2001 г.). Предлагается его унифицировать, поскольку различия явно не обоснованы.*

**Статья 75. Иждивенство как основание для установления пенсии по случаю потери кормильца**

Нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца (кроме указанных в пункте 5 статьи 74 настоящего Пенсионно-

го кодекса) имеют право на пенсию, если они при жизни состояли на его иждивении .

Член семьи считается состоявшим на иждивении кормильца, если он находился на полном его содержании либо получал от него помощь, которая являлась постоянным и основным источником средств к существованию.

Иждивенство несовершеннолетних детей умерших родителей предполагается и не требует доказательств.

Нетрудоспособные члены семьи, состоявшие на иждивении кормильца, получающие какую-либо пенсию, вправе перейти на пенсию по случаю потери кормильца.

Родители и супруг умершего, не состоявшие на иждивении, имеют право на пенсию, если они утратили источник средств к существованию.

*Законом от 17 декабря 2001 г. из круга несовершеннолетних исключены дети, признанные полностью дееспособными. В других законах подобного исключения не содержится. В проекте ПК такого ограничения нет.*

**Статья 76. Право на пенсию по случаю потери кормильца учащихся в возрасте старше 18 лет**

Дети, братья, сестры и внуки умершего кормильца старше 18 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме, имеют право на пенсию по случаю потери кормильца в период обучения, но не дольше чем до 23 лет.

**Статья 77. Право на пенсию по случаю потери кормильца отчима, мачехи, пасынка и падчерицы**

Отчим и мачеха умерших пасынка или падчерицы имеют право на пенсию наравне с отцом и матерью, если воспитывали или содержали их не менее пяти лет.

Пасынок и падчерица имеют право на пенсию наравне с родными детьми.

*Закон от 17 декабря 2001 г. несколько изменил ранее установленные правила, он предоставил право на пенсию отчиму и мачехе «если они воспитывали и содержали его (пасынка или падчерицу — Прим. авторов)». Ранее право на пенсию предоставлялось отчиму и мачехе, «если они воспитывали или содержали». Изменения явно необоснованные (воспитание отдельно живущих практически недоказуемо).*

*Предлагается восстановить прежние правила, они действовали почти 50 лет. В других законах не «и», а «или».*

**Статья 78. Сохранение права на пенсию по случаю потери кормильца при усыновлении**

Несовершеннолетние, имеющие право на пенсию по случаю потери кормильца, сохраняют это право при усыновлении.

**Статья 79. Сохранение установленной пенсии по случаю потери кормильца при вступлении в новый брак**

Пенсия, установленная по случаю потери кормильца — супруга, сохраняется при вступлении в новый брак.

**Статья 80. Размер пенсии по случаю потери кормильца**

Пенсия по случаю потери кормильца устанавливается в размере 30 процентов заработка кормильца на каждого нетрудоспособного члена семьи, а на каждого ребенка умершей одинокой матери в размере 50 процентов заработка. При превышении трудового стажевого стандарта кормильца сверх стажевого стандарта за каждый полный год размер пенсии по отношению к заработку увеличивается на один процент, но не более чем на 20 процентов.

Трудовой стажевой стандарт умершего кормильца определяется на день его смерти в порядке, предусмотренном частью первой статьи 64 настоящего Пенсионного кодекса.

*Предлагается возродить значительно более высокие размеры пенсии для круглых сирот. Закон от 17 декабря 2001 г. прервал эту традицию. Вряд ли нужно объяснять необходимость подобного решения. Об установлении пенсии на детей, потерявших обоих родителей, см. ст. 50.*

*Размер пенсии 30% заработка несколько выше алиментных обязательств на одного ребенка. Если в семье более одного ребенка, уровень пенсионного обеспечения значительно превышает алиментные обязательства (ныне пенсии устанавливаются, как правило, на детей). В Законе от 12 февраля 1993 г. предусмотрен такой же уровень пенсионного обеспечения, по Закону 1990 г. (он отменен) определялся тот же уровень пенсий.*

**Статья 81. Минимальный размер пенсии по случаю потери кормильца**

Минимальный размер пенсии по случаю потери кормильца устанавливается на каждого нетрудоспособного члена семьи на уровне половины минимального размера пенсии по старости,

предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса.

При превышении трудового стажевого стандарта кормильца минимальный размер пенсии соответственно повышается в порядке, предусмотренном частью второй статьи 68 настоящего Пенсионного кодекса.

Минимальный размер пенсии по случаю потери кормильца на ребенка, потерявшего обоих родителей, и умершей одинокой матери увеличивается вдвое.

#### **Статья 82. Максимальный размер пенсии по случаю потери кормильца**

Максимальный размер пенсии по случаю потери кормильца устанавливается на каждого члена семьи на уровне двукратного минимального размера этой пенсии, определенного статьей 81 настоящего Пенсионного кодекса.

При превышении трудового стажевого стандарта кормильца максимальный размер пенсии соответственно повышается в порядке, предусмотренном статьей 69 настоящего Пенсионного кодекса.

Максимальный размер пенсии по случаю потери кормильца на ребенка, потерявшего обоих родителей, и умершей одинокой матери увеличивается вдвое.

#### **Статья 83. Период, на который устанавливается пенсия по случаю потери кормильца**

Пенсия по случаю потери кормильца устанавливается на весь период, в течение которого член семьи умершего считается нетрудоспособным (статья 74 настоящего Пенсионного кодекса).

#### **Статья 84. Доли пенсии и их выделение**

Доли пенсии всех членов семьи умершего кормильца равные, за исключением долей детей, потерявших обоих родителей, и умершей одинокой матери, которым пенсия устанавливается в повышенном размере. По требованию члена семьи, имеющего право самостоятельно осуществлять пенсионные права, его доля пенсии выделяется и выплачивается отдельно.

Доля пенсии выделяется с первого числа месяца, следующего за тем, в котором поступило заявление о разделе пенсии.

#### **Статья 85. Выплата пенсии по случаю потери кормильца**

Пенсия по случаю потери кормильца выплачивается в полной сумме, определенной при ее назначении или перерасчете, в том числе пенсионерам, имеющим доходы в связи с трудовой или иной деятельностью.

## **Глава 11. Трудовой стаж, его исчисление и подтверждение**

### **Статья 86. Понятие трудового стажа**

Трудовой стаж, с учетом которого определяются право на страховую пенсию и ее размер, — это суммарная продолжительность трудовой, иной общественнополезной деятельности и других указанных в статьях 87, 88, 89 настоящего Пенсионного кодекса периодов, с которой связаны определенные пенсионные права застрахованных граждан и нетрудоспособных членов их семей.

*В данной главе практически восстанавливаются правила, действовавшие в СССР и в России до 1 января 2002 г., т.е. до введения в действие Закона от 17 декабря 2001 г. Они были изменены без всяких к тому оснований. В первую очередь это касается исключения из стажа периодов отпусков, предоставляемых по материнству и уходу за детьми до трех лет. Без включения в стаж этих периодов нельзя устанавливать равный стажевый стандарт для мужчин и женщин (страховая пенсия «зарабатывается», и повсюду (в других странах) определен равный стажевый стандарт).*

*Вместе с тем не предлагается включать в стаж время обучения и предусматривать льготное исчисление стажа работы на Севере, как это предусматривалось ранее (до 1 января 2002 г.). Досрочная пенсия по старости для северян сохраняется, при ее назначении учитывалось и будет учитываться по-прежнему календарное время работы на Севере.*

### **Статья 87. Трудовая деятельность, включаемая в трудовой стаж**

В трудовой стаж включается любая работа, в период которой работник подлежал обязательному пенсионному страхованию (до его введения — государственному социальному страхованию), а также иная оплачиваемая трудовая деятельность на территории СССР и Российской Федерации, не противоречащая законодательству.

### **Статья 88. Военная служба, приравненная к ней служба и иная служба, включаемая в трудовой стаж**

В трудовой стаж наравне с работой и иной трудовой деятельностью, указанной в статье 87 настоящего Пенсионного кодекса, включаются периоды прохождения военной службы, приравненной к ней службы, а также иной службы, с учетом которой устанавливается государственная пенсия.

**Статья 89. Иные периоды, включаемые в трудовой стаж**

В трудовой стаж наравне с работой, указанной в статье 87 настоящего Пенсионного кодекса, включаются следующие периоды:

- временной нетрудоспособности, начавшейся в период работы;
- инвалидности I и II групп, наступившей вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания;
- получения пособия по безработице, участия в общественных работах, переезда в другую местность и трудоустройства по направлению государственной службы занятости;
- ухода неработающей матери (отца) за каждым ребенком в возрасте до трех лет (матери также 70 дней до его рождения), но не более 9 лет в общей сложности;
- ухода, осуществляемого трудоспособным гражданином за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом или лицом, достигшим 80 лет;
- пребывания в местах лишения свободы сверх срока, назначенного при пересмотре дела;
- содержания под стражей, пребывания в местах заключения и ссылке граждан, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, необоснованно репрессированных и впоследствии реабилитированных;
- проживания жен (мужей) военнослужащих, проходивших военную службу, вместе с мужьями (женами) в местностях, где они не могли трудиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства;
- проживания за границей жен (мужей) работников советских, российских учреждений и международных организаций, но не более 10 лет в общей сложности;
- проживания в г. Ленинграде в период его блокады (с 8 сентября 1941 г. по 27 января 1944 г.); нахождения в фашистских концлагерях в период Великой Отечественной войны; проживания в районах, временно оккупированных неприятелем в период Великой Отечественной войны, в возрасте 16 лет и старше на оккупированной территории СССР или других государств, а также на территории государств, находившихся в состоянии войны с СССР, — кроме случаев, когда эти лица в указанные периоды совершили преступления.

*В прошлом некоторые из перечисленных периодов исчислялись в льготном порядке. С 2002 г. льготное исчисление стажа вообще отменено. Полагаем, что в указанных случаях не следует восстанавливать льготный порядок исчисления стажа.*

*Включение в трудовой стаж указанных периодов влечет дополнительные расходы, которые должно нести все общество, т.е. федеральный бюджет.*

**Статья 90. Исчисление периодов, включаемых в трудовой стаж**

Периоды, включаемые в трудовой стаж, подсчитываются в календарном порядке по их фактической продолжительности.

Работа в течение полного навигационного периода на водном транспорте и полного сезона в организациях сезонных отраслей промышленности считается за год трудового стажа.

Перечень сезонных отраслей промышленности утверждает Правительство Российской Федерации и Пенсионным фондом Российской Федерации.

**Статья 91. Подтверждение трудового стажа**

Трудовой стаж, приобретенный до регистрации гражданина в системе обязательного пенсионного страхования, подтверждается документами, выданными в установленном порядке соответствующими работодателями и организациями.

За период после регистрации в системе обязательного пенсионного страхования работа, в течение которой работник подлежал обязательному пенсионному страхованию, подтверждается сведениями индивидуального (персонифицированного) учета, имеющимися в территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации.

Другие периоды, указанные в статьях 88, 89 настоящего Пенсионного кодекса, могут подтверждаться иными документами, выданными в установленном порядке, если о них отсутствуют данные в органах Пенсионного фонда Российской Федерации.

*Закон от 12 декабря 2001 г. предусматривает возможность подтверждения периодов, указанных в статьях 87, 88, 89 данного закона, лишь сведениями, которые имеются в системе индивидуального персонифицированного учета. Это неверно, т.к. полных данных об этих периодах в системе такого учета пока еще нет, хотя работа по сбору этих сведений проводится (не очень, кстати, успешно). Этот пробел устраняется частью третьей статьи.*

**Статья 92. Подтверждение работы свидетельскими показаниями**

Работа (кроме работы у отдельных граждан), в течение которой работник подлежал обязательному пенсионному страхованию, может устанавливаться в порядке исключения на осно-

вании показаний двух или более свидетелей, если документы о работе не сохранились (утрачены) в связи со стихийными бедствиями, действием непреодолимой силы и другими причинами (небрежное хранение, преднамеренное уничтожение работодателем и т.д.), и восстановить их невозможно.

Решение об установлении в порядке исключения работы по свидетельским показаниям либо об отказе в этом принимается территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации.

Правила и условия подтверждения работы в порядке исключения на основании свидетельских показаний определяются в случае необходимости Правительством Российской Федерации и Пенсионным фондом Российской Федерации.

## **Глава 12. Заработок, из которого исчисляется страховая пенсия, и определение размера пенсии**

### **Статья 93. Исчисление пенсии из заработка и установление ее размера в твердой сумме**

Страховая пенсия исчисляется по установленным нормам из среднемесячного заработка.

Гражданам, которым пенсия не может быть исчислена из заработка, она устанавливается в твердых суммах, равных минимальным размерам соответствующих пенсий, указанным в статьях 56, 68, 81 настоящего Пенсионного кодекса.

### **Статья 94. Состав заработка, из которого исчисляется пенсия**

В заработок, из которого исчисляется пенсия, включаются все виды выплат, являющиеся объектом для начисления страховых взносов, согласно статье 27 настоящего Пенсионного кодекса.

В заработок, из которого исчисляется пенсия, наравне с выплатами, предусмотренными частью первой настоящей статьи, включается вознаграждение за работу (службу), с учетом которой устанавливается государственная пенсия (денежное довольствие военнослужащих, граждан, приравненных к ним по пенсионному обеспечению, и т.д.). В состав денежного вознаграждения включаются выплаты, указанные в части третьей статьи 159 настоящего Пенсионного кодекса.

*Закон от 17 декабря 2001 г. предусмотрел исчисление пенсий из пенсионного капитала, а в нем учитываются страховые взносы, которые начислялись лишь за период выполнения работы, в течение которой гражданин подлежал обязательному пенсионному страхованию. Значит, вознаграждения, получаемые за службу (военную, в органах МВД, прокуратуре и т.д.), не имеют юридического значения для трудовой пенсии. Это вознаграждение юридически ничтожно.*

*Результат известен: отказ в трудовой пенсии либо значительное занижение ее многим «служивым» людям.*

*Предлагается восстановить прежние правила, т.е. учитывать оплату за службу наравне с заработком, другими словами, ликвидировать «дыру» в оплате труда.*

*Это один из случаев, когда на соцстрах возложили лишние расходы. Государство обязано их компенсировать так же, как и некоторые другие подобные дополнительные расходы (надбавка к пенсии инвалидам I группы и достигшим 80 лет, установление*

*более высокой пенсии детям — круглым сиротам, досрочные пенсии по старости и т.д.).*

**Статья 95. Оценка части заработка, начисленного не в денежной форме**

Оценка части (доли) заработной платы, начисленной не в денежной, а иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации, в том числе в виде товаров (работ, услуг), осуществляется исходя из рыночных цен (тарифов), а при государственном регулировании цен (тарифов) на эти товары — исходя из государственных регулируемых цен.

*Предлагаемая норма основывается на п. 4 ст. 237 НК РФ.*

**Статья 96. Периоды, за которые определяется среднемесячный заработок при назначении пенсии**

Среднемесячный заработок при назначении пенсии определяется (по желанию обратившегося за пенсией) за два календарных года перед годом обращения за пенсией либо перед годом прекращения работы или за пять календарных лет подряд в течение последних 15 календарных лет перед годом обращения за пенсией, либо перед годом прекращения работы.

В периоды, указанные в части первой настоящей статьи, не включаются (по желанию обратившегося за пенсией) время выплаты пособия по беременности и родам, инвалидности, получения возмещения за ущерб, причиненный увечьем или иным повреждением здоровья, ухода за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом, гражданином, достигшим 80 лет.

Исключенное время (в месяцах) заменяется в таких случаях другими месяцами, которые непосредственно предшествовали избранному периоду или следовали за избранным периодом.

**Статья 97. Повышение уровня реального содержания ранее получаемого заработка**

Повышение уровня реального содержания ранее получаемого заработка осуществляется на основании индивидуального коэффициента работника. Им является соотношение среднемесячного заработка работника, подсчитанного за избранный им период в соответствии со статьей 96 настоящего Пенсионного кодекса, и среднемесячного заработка в стране за тот же период (среднемесячный заработок работника деленный на среднемесячный заработок в стране). Повышение уровня реального содержания ранее получаемого заработка определя-

ется путем умножения среднемесячного заработка, сложившегося в стране в календарном году, который предшествовал году обращения за пенсией, либо году прекращения работы, на индивидуальный коэффициент работника.

*Осовременивание реального содержания прошлого заработка — одна из острейших проблем российской пенсионной системы. Предлагаемый вариант представляется наиболее социально оправданным. Его можно выразить формулой  $Zp/Zc = IK$ , где  $Zp$  — заработок работника,  $Zc$  — заработок в стране,  $IK$  — индивидуальный коэффициент данного работника.*

*Зарботок, из которого исчисляется пенсия, равен произведению от умножения среднемесячного заработка за календарный год перед годом обращения за пенсией на индивидуальный коэффициент работника.*

**Статья 98. Порядок подсчета среднемесячного заработка**

Среднемесячный заработок за периоды, указанные в статье 96 настоящего Пенсионного кодекса, подсчитываются путем деления заработка, полученного за два года или пять лет соответственно, на 24 и 60 (число календарных месяцев в двух-летнем и пятилетнем периодах).

В таком же порядке подсчитывается среднемесячный заработок за те же периоды, сложившийся в стране.

**Статья 99. Перерасчет пенсии в связи с увеличением трудового стажа**

При увеличении трудового стажа, с учетом которого определен размер пенсии в соответствии со статьями 55–57, 67–69 настоящего Пенсионного кодекса, на один полный год или большее число полных лет пенсия пересчитывается.

Если пенсионер, которому пенсия установлена при стаже меньше трудового стажевого стандарта, приобрел стаж, равный трудовому стажевому стандарту, пенсия пересчитывается независимо от того, сколько времени истекло после назначения пенсии либо предыдущего ее перерасчета.

Перерасчет пенсии производится по заявлению пенсионера из заработка, из которого она была исчислена, либо из заработка как при новом назначении пенсии.

**Статья 100. Перерасчет пенсии в связи с увеличением заработка**

Пенсионерам, проработавшим после назначения пенсии не менее 24 месяцев с более высоким заработком, чем тот, из которого им начислена пенсия, пенсия пересчитывается (по их

заявлению), исходя из среднемесячного заработка, подсчитанного за 24 месяца работы подряд после назначения (предыдущего перерасчета) пенсии.

Средний заработок определяется путем деления заработка за указанный период на 24.

Каждый последующий перерасчет пенсии производится не ранее чем через два календарных года после предыдущего перерасчета пенсии.

#### **Статья 101. Особенности исчисления пенсии по случаю потери кормильца-пенсионера**

Нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца-пенсионера пенсия исчисляется (по желанию обратившегося за пенсией) из того заработка, из которого она исчислена кормильцу, либо из заработка, определяемого на общих основаниях в соответствии с настоящей главой Пенсионного кодекса.

#### **Статья 102. Исчисление пенсии при переходе с одной пенсии на другую**

При переходе с одной страховой пенсии на другую страховую пенсию заработок для исчисления новой пенсии определяется на общих основаниях, установленных настоящей главой Пенсионного кодекса. При этом пенсия по новому основанию может исчисляться (по желанию обратившегося за пенсией) также из того заработка, из которого рассчитывалась выплачиваемая ранее пенсия.

При переходе со страховой пенсии на государственную пенсию и, наоборот, с государственной пенсии на страховую пенсию соответствующая пенсия исчисляется из заработка (денежного довольствия) как при новом назначении пенсии.

#### **Статья 103. Подтверждение заработка**

Заработок, получаемый до регистрации гражданина в системе обязательного пенсионного страхования, подтверждается документами, выдаваемыми в установленном порядке работодателями или соответствующими государственными, муниципальными органами, а после указанной регистрации — сведениями, имеющимися в системе обязательного пенсионного страхования.

Заработок, получаемый в период трудовой деятельности (работы), в течение которой гражданин не подлежал обязательному пенсионному страхованию, подтверждается документами, выдаваемыми в установленном порядке соответствующими органами и организациями.

*Вводится одинаковый порядок подтверждения как трудового стажа, так и заработка — до соответствующей регистрации в качестве застрахованного и после нее. Проект не предусматривает отказа от индивидуального (персонифицированного) учета платежей страховых взносов, такой учет следует сохранить как для достоверного подтверждения трудовой деятельности, так и уровня оплаты.*

*Часть вторая статьи необходима, поскольку восстанавливается порядок исчисления пенсий, действующий до января 2002 г. По правилам, введенным с начала 2002 г., учитывалась оплата труда, получаемая лишь за работу в качестве застрахованного. См. также пояснение к ст. 94.*

#### **Статья 104. Правила начисления надбавок к пенсии**

Надбавки к пенсии (статьи 58, 70) назначаются после исчисления пенсии из заработка, установления ее в минимальном или максимальном размере.

*Назначение надбавок — один из случаев, когда на соцстрах возложили лишние расходы. Государство обязано их компенсировать так же, как и некоторые другие подобные дополнительные расходы.*

#### **Статья 105. Размеры пенсий граждан, проживающих в районах (местностях), где установлены районные коэффициенты, и их изменение при перемене места жительства**

Размеры пенсий, в том числе минимальные и максимальные, гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, увеличиваются на соответствующий районный коэффициент, установленный Правительством Российской Федерации в зависимости от района (местности) проживания, на весь период проживания в указанных районах (местностях).

При выезде граждан на новые места жительства за пределы районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей или переезде их в другие районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, в которых установлены иные районные коэффициенты, размеры пенсии, в том числе минимальные и максимальные, соответственно изменяются.

*Законом от 17 декабря 2001 г. сначала не предусматривалось повышение пенсий тем, кто проживает на Крайнем Севере. Затем его ввели: с 1 августа 2005 г. предусмотрено повышение базовой*

части трудовой пенсии всем, кто проживает на Крайнем Севере. При проживании в других, не северных районах, где также введены коэффициенты, пенсии, назначенные по данному закону, не увеличиваются. А вот если пенсии установлены по Закону от 15 декабря 2001 г., например, чиновникам, военнослужащим, инвалидам, участникам войны и даже тем, кто никогда не трудился, то размеры увеличиваются не только в связи с проживанием в северных районах, но и в других районах с тяжелыми климатическими условиями, требующими дополнительных материальных и физиологических затрат (коэффициент также определяется Правительством РФ). Законом от 12 февраля 1993 г. вообще предусмотрено повышение пенсий, если пенсионеры проживают там, где к заработной плате рабочих и служащих установлены районные коэффициенты. Этот же Закон не предусматривает в некоторых случаях снижения пенсии при выезде из северных районов.

Вполне очевидно, что решение затронутого вопроса должно быть одинаковым для всех категорий пенсионеров, в противном случае будет явная дискриминация застрахованных и их семей.

Предлагается для всех ввести правило, которое действует в отношении трудовых пенсий. При этом имеется в виду, что все дополнительные расходы, связанные с «местом жительства», должно нести государство (федеральный бюджет).

#### **Статья 106. Особенности исчисления заработка граждан, работавших у работодателей — физических лиц по их обслуживанию**

Заработок граждан, работавших у работодателей — физических лиц по их обслуживанию (домашние работницы, няни, повара, водители автомашин, садовники, секретари и т.д.), ограничивается за время трудовой деятельности у таких работодателей суммой заработка граждан соответствующей квалификации, занятых в организациях бытового обслуживания населения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

*Документ о заработке в организациях бытового обслуживания населения выдает соответствующий орган по труду. Возможен другой вариант — установить предел заработка, с которого взимаются страховые взносы, и исчислять пенсию по установленным нормам из этого предельного заработка. Ограничения представляются необходимыми, ибо возможны злоупотребления.*

## **Глава 13. Назначение, перерасчет и выплата страховых пенсий**

### **Статья 107. Органы, осуществляющие пенсионное обеспечение**

Пенсионное обеспечение за счет средств обязательного пенсионного страхования осуществляется Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами.

### **Статья 108. Обращение за пенсией**

Гражданин вправе обращаться за назначением пенсии в любое время, если он считает, что у него имеется право на получение пенсии.

*Весь материал соответствующей главы Закона от 17 декабря 2001 г. перестроен, каждое нормативное предписание выделено в отдельную статью и т.д. Всего из содержания одной статьи выделено 10 правовых предписаний под соответствующим названием и т.д. Из этой главы изъят материал, выходящий за рамки ее названия, например, об ответственности, изъят также материал об организации деятельности отделения ПФР, не нуждающейся в правовом регулировании на уровне федерального закона.*

*В Законе от 17 декабря 2001 г. не указано, что гражданин может обращаться за пенсией в любое время, если он считает, что имеет право на пенсию. Этот пробел следует восполнить. На практике заявление о назначении пенсии часто не принимается в связи с тем, что у обратившегося за пенсией отсутствует право на пенсию по мнению конкретного работника отделения ПФР. Это неверно, решение должно приниматься органом, уполномоченным назначать пенсию или отказывать в ее назначении, каковым является территориальный орган ПФР.*

### **Статья 109. Заявление о назначении пенсии и срок его рассмотрения**

Заявление о назначении пенсии со всеми необходимыми документами подается в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации по месту жительства (пребывания) обращающегося за пенсией.

Если к заявлению о назначении пенсии приложены не все необходимые документы, то заявителю дается разъяснение, какие документы он должен представить дополнительно. При представлении дополнительных документов не позднее трех месяцев со дня получения соответствующего разъяснения днем обращения за пенсией считается день подачи заявления.

Заявление о назначении пенсии рассматривается в течение 10 дней после его поступления со всеми необходимыми документами. В случае отказа в пенсии заявителю в пятидневный срок направляется решение об отказе с указанием причин этого и разъясняется порядок его обжалования.

Заявление о назначении пенсии и дополнительные документы могут направляться по почте, при этом днем подачи заявления и соответствующих документов считается дата, указанная на почтовом штемпеле места отправления.

*В Законе от 17 декабря 2001 г. практически воспроизведены все правила, которые содержались в Законе 1990 г. Оснований для их изменения не имеется. На практике требуется во всех случаях личная явка заявителя для предъявления им паспорта, снятия копии паспорта, подачи заявления о назначении пенсии по «определенной форме», сверки копии трудовой книжки с ее подлинником и т.п. Этим в значительной степени объясняются многочасовые очереди в территориальных органах ПФР, жалобы граждан на волокиту, бюрократизм и т.д.*

#### **Статья 110. Срок, с которого назначается пенсия**

Пенсия назначается после возникновения права на нее со дня обращения за ней, т.е. со дня подачи заявления о назначении пенсии со всеми необходимыми документами, кроме случаев, указанных в статье 111 настоящего Пенсионного кодекса.

#### **Статья 111. Назначение пенсии ранее дня обращения за ней**

Соответствующая пенсия назначается ранее дня обращения за ней в следующих случаях:

- пенсия по старости — со дня, следующего за днем увольнения, если обращение за пенсией последовало не позднее 30 дней со дня увольнения;
- пенсия по инвалидности — со дня установления инвалидности, если обращение за пенсией последовало не позднее 12 месяцев со дня установления инвалидности;
- пенсия по случаю потери кормильца — со дня смерти кормильца, если обращение за пенсией последовало не позднее 12 месяцев со дня его смерти; при обращении за пенсией позднее она назначается на 12 месяцев раньше того дня, когда последовало обращение за пенсией.

Во всех случаях пенсия назначается не ранее, чем со дня возникновения права на нее.

*Все эти правила содержатся в Законе от 17 декабря 2001 г., они позаимствованы из Закона 1990 г. и в изменении не нуждаются.*

#### **Статья 112. Срок, с которого изменяется размер пенсии**

Размер назначенной пенсии изменяется:

- при возникновении права на повышение пенсии — с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором подано соответствующее заявление со всеми необходимыми документами;
- при наступлении обстоятельств, влекущих уменьшение пенсии, — с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором наступили соответствующие обстоятельства.

Перерасчет назначенной пенсии в связи с изменением группы инвалидности, а также возникновением права на получение надбавки к пенсии или утратой права на ее получение в соответствии со статьями 58, 70 настоящего Пенсионного кодекса осуществляется без подачи заявления.

*Практически предлагается сохранить все правила, содержащиеся в Законе от 17 декабря 2001 г., которые почерпнуты из Закона 1990 г. Учтено также решение о том, что подача заявления о повышении пенсии в связи с достижением 80 лет не требуется.*

#### **Статья 113. Приостановление и возобновление выплаты пенсии при пропуске срока переосвидетельствования**

При неявке в установленный срок на переосвидетельствование в учреждение медико-социальной экспертизы выплата пенсии приостанавливается с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором истек указанный срок. Возобновляется выплата пенсии со дня, с которого вновь установлена инвалидность.

При пропуске срока переосвидетельствования по уважительной причине и установлении инвалидности за период, когда выплата пенсии приостанавливалась, пенсия выплачивается со дня ее приостановления. Если установлена иная группа инвалидности, то пенсия выплачивается за указанный период в ранее определенном размере.

*Законом от 17 декабря 2001 г. предусмотрено приостановление выплаты пенсии, если пенсионер не получал пенсию в течение 6 месяцев, а затем — ее прекращение (через 6 месяцев после*

приостановления), при этом при прекращении выплаты пенсии пенсия не начисляется и пенсионер лишается права на ее получение. В итоге пенсионер вправе получить пенсию за прошлое время не за три года, а лишь за год. Это бюрократическая уловка. Надо восстанавливать общее правило, основанное на сроке исковой давности (см. ст. 118).

#### **Статья 114. Восстановление ранее назначенной пенсии**

Ранее назначенная пенсия, выплата которой не производилась в связи с тем, что гражданин не признавался инвалидом, восстанавливается, если инвалидность установлена вновь в течение пяти лет со дня прекращения выплаты пенсии.

При наступлении инвалидности после перерыва свыше пяти лет пенсия назначается вновь на общих основаниях.

*Данное правило несколько отличается от того, которое действует ныне. Отличие заключается в том, что действующие правила не определяют стажевый стандарт. Кроме того, вряд ли верно допускать восстановление выплаты пенсии по старости, также как восстановление пенсии по инвалидности. В данном случае речь должна идти о восстановлении той пенсии, которая устанавливается в связи с наступлением инвалидности.*

#### **Статья 115. Срок перевода с одной пенсии на другую**

Перевод с одной страховой пенсии на другую страховую пенсию производится с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором подано соответствующее заявление с приложением к нему всех необходимых документов.

Перевод с государственной пенсии на страховую пенсию и, наоборот, со страховой пенсии на государственную пенсию осуществляется после назначения в установленном порядке соответствующей пенсии и прекращения выплаты ранее назначенной пенсии, если гражданин не имеет право получать государственную пенсию наряду со страховой.

#### **Статья 116. Общие правила выплаты пенсии**

Выплата пенсии производится за текущий месяц по месту жительства (пребывания) пенсионера в течение всего срока, на который установлена пенсия.

Доставка и пересылка пенсии осуществляется за счет государства в том же месяце, за который выплачивается пенсия.

Пенсия выплачивается соответствующим пенсионным орга-

ном по месту жительства (пребывания) пенсионера.

По желанию пенсионера пенсия выплачивается по его доверенности, выданной и заверенной в порядке, установленном статьей 185 Гражданского кодекса Российской Федерации.

*Часть вторая статьи восполняет имеющийся пробел в Законе от 17 декабря 2001 г.*

*Так уж сложилось, что согласно действующим правилам доставки и пересылка трудовых пенсий осуществляется за счет застрахованных, а всем другим категориям пенсионеров — за счет государства. Предлагается восстановить прежние правила, которые действовали до 1 января 2002 г.*

*Предлагается привести правило, содержащееся в Законе от 17 декабря 2001 г., в соответствие с ГК РФ. Ныне действующее правило «мертвое», его не соблюдает территориальный орган ПФР (он не знает, кому выплачивается пенсия по доверенности), органы связи и банковские учреждения.*

#### **Статья 117. Выплата пенсии за время пребывания пенсионера в стационарном учреждении социального обслуживания и лечебном учреждении**

За время пребывания пенсионера в стационарном учреждении социального обслуживания и лечебном учреждении (больнице, клинике, госпитале и т.д.) пенсия выплачивается в полной сумме на общих основаниях.

*Подобная норма в отношении лечебных учреждений существовала в прошлом, затем ее исключили, нет данной нормы и в Законе от 17 декабря 2001 г.*

*Что касается учреждений социального обслуживания, то за время пребывания в них ранее гражданам выплачивалась часть пенсии, затем оставшаяся часть пенсии стала передаваться учреждениям для улучшения обслуживания проживающих в них. Впоследствии эти правила отменили, пенсия теперь выплачивается в полной сумме, но с оплатой стоимости содержания в учреждении по договору.*

*Предлагается для ясности закрепить все же в законе правило о выплате пенсии в полной сумме.*

#### **Статья 118. Выплата пенсии, не полученной пенсионером своевременно**

Суммы назначенной пенсии, не полученной пенсионером своевременно, выплачиваются за все прошлое время, но не более чем за три года перед обращением за ее получением.

В исключительных случаях, если пенсия своевременно не получена по уважительной причине, связанной с личностью пенсионера (тяжелая болезнь, беспомощное состояние, неграмотность и т.д.), пенсия может быть выплачена и за период свыше трех лет.

Суммы пенсии, не полученные своевременно по вине органа, назначающего или выплачивающего пенсию, выплачиваются за прошлое время без ограничения каким-либо сроком.

*Часть вторая статьи предлагается в связи с тем, что должник вправе выполнить обязательства за весь истекший период. Кроме того, допускается восстановление исковой давности (3 года) даже при разрешении спора. Содержание части второй основывается на ст. 205 ГК РФ. Экономить на старых и больных людях недопустимо.*

*Закон от 17 декабря 2001 г. установил иное правило, чем предусматривалось ранее, — в нем предусматривается возможность выплаты за прошлое время лишь начисленных сумм пенсий. При прекращении выплаты (в отличие от приостановления) пенсия не начисляется и выплата неначисленных сумм пенсии за прошлое время не может производиться.*

*Такова бюрократическая уловка. Она введена вопреки общему сроку давности и должна быть упразднена.*

#### **Статья 119. Выплата пенсии гражданам, выезжающим и выехавшим на постоянное жительство за пределы территории Российской Федерации**

Гражданину, выезжающему на постоянное место жительство за пределы территории Российской Федерации, перед отъездом за пределы Российской Федерации выплачивается (по его желанию) сумма причитающейся ему пенсии в рублях за шесть месяцев вперед.

На основании письменного заявления гражданина сумма причитающейся ему пенсии за время нахождения за пределами Российской Федерации может выплачиваться на территории Российской Федерации в рублях по доверенности или путем зачисления на счет в банке либо переводиться за счет заявителя за границу в иностранной валюте по курсу рубля, установленному Центральным банком Российской Федерации на день совершения этой операции. При этом перевод производится начиная с месяца, следующего за месяцем отъезда гражданина за пределы Российской Федерации, но не ранее, чем со дня, до которого выплачена пенсия в рублях.

Порядок выплаты страховых пенсий гражданам, выезжающим и выехавшим за пределы Российской Федерации, устанавливается Пенсионным фондом Российской Федерации.

*Воспроизводятся действующие нормы, содержащиеся в Законе от 17 декабря 2001 г. (ст. 24). Исключен лишь пункт 2, который предусматривает выплату пенсии, которую гражданин не получал за время нахождения за пределами Российской Федерации более трех лет. Данный вопрос должен решаться согласно ст. 118 Закона (налицо повторение, которое устраняется).*

*Дополнение сделано лишь в части оплаты услуг по переводу — перевод за счет заявителя, а не казны.*

#### **Статья 120. Выплата недополученных сумм пенсий в связи со смертью пенсионера**

Суммы пенсии, причитающиеся пенсионеру, но не полученные им своевременно, в том числе за тот месяц, в котором он умер, выплачиваются его наследникам на общих основаниях, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

Членам семьи умершего, производящим похороны, эти суммы выплачиваются до принятия наследства.

*Предлагаемая статья полностью соответствует части третьей ГК РФ. Та норма, которая содержится в Законе от 17 декабря 2001 г., противоречит ГК РФ, и в нее до сих пор не внесены соответствующие изменения. Она даже не допускает выплату недополученной пенсии в случае, когда по каким-либо причинам пенсия за месяц, в котором умер пенсионер, не была начислена. Грубейшая ошибка состоит в том, что причитающаяся пенсия (а это имущество пенсионера) не включается в состав наследства.*

*Норма Закона от 17 декабря 2001 г. позаимствована, видимо, по ошибке, из п. 179 Положения о порядке назначения и выплаты государственной пенсии, утвержденного в соответствии с законом «О государственных пенсиях» Правительством СССР.*

## **Глава 14. Возмещение вреда, причиненного сторонам пенсионных правоотношений. Разрешение споров по пенсионным вопросам и юридическая ответственность**

### **Статья 121. Материальная ответственность органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, за задержку выплаты пенсии**

При нарушении прав пенсионера на полное и своевременное получение пенсии, включая незаконный отказ в ее назначении и перерасчете, орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, выплачивает пенсию с учетом процентов (денежной компенсации) в размере не ниже одной трехсотой действующей в это время ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от невыплаченных в срок сумм пенсии за каждый день задержки, начиная со следующего дня после установленного срока выплаты по день фактической выплаты включительно. Размер денежной компенсации может быть повышен судом.

Обязанность выплаты указанной денежной компенсации возникает независимо от вины органа, осуществляющего пенсионное обеспечение.

*Трудовое законодательство предусматривает материальную ответственность работодателя за нарушение установленного срока выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и других выплат (ст. 236 Трудового кодекса РФ в редакции от 30.06.2006 г.).*

*Одной из задач трудового законодательства является правовое регулирование отношений, непосредственно связанных с трудовыми отношениями. Отношения по обязательному социальному страхованию непосредственно связаны с трудовыми (ст. 1 ТК РФ, последний абзац введен ФЗ от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ). Учитывая это, представляется правомерным введение в страховом пенсионном законодательстве ответственности, аналогичной по содержанию ст. 236 ТК.*

*Следует отметить, что в пенсионном законодательстве традиционно не содержится норм об ответственности органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, за нарушение прав граждан. Этот пробел необходимо восполнить, что и предлагается.*

### **Статья 122. Возмещение морального вреда, причиненного пенсионеру**

Моральный вред, причиненный пенсионеру неправомерными действиями или бездействием органа, осуществляющего

пенсионное обеспечение, возмещается пенсионеру в денежной форме и размерах, определяемых соглашением сторон.

В случае возникновения спора факт причинения пенсионеру морального вреда и размер его компенсации определяются судом независимо от подлежащего возмещению имущественного ущерба.

*Высшим общепризнанным правом человека является право на жизнь. Материальное обеспечение в виде пенсии — одна из гарантий данного права. Непредоставление такого обеспечения причиняет человеку как физическое, так и нравственное страдания.*

*Компенсация морального вреда в имущественных правоотношениях допускается лишь в случаях, предусмотренных законом (ст. 12 ГК РФ). В пенсионной сфере такого закона нет, хотя он крайне необходим, ибо нарушение пенсионных прав не редкость.*

*В трудовом законодательстве, а страховое пенсионное законодательство неразрывно, как отмечалось, связано с трудовым (см. пояснение к предыдущей статье), предусматривается возмещение морального вреда, вызванного неправомерными действиями или бездействием, он возмещается в денежной форме (ст. 237 ТК РФ).*

*Подобную норму следует ввести и в страховое законодательство, в частности, о пенсионном обеспечении. Общественное ожидание такого решения огромно.*

### **Статья 123. Материальная ответственность работодателей, организаций и граждан**

Работодатели, организации и граждане несут солидарную материальную ответственность за достоверность сведений, содержащихся в документах, представляемых для назначения и выплаты пенсии.

В случае, когда содержащиеся в документах сведения неверны и на их основании произведены излишние расходы на выплату пенсии, работодатель, организация и гражданин возмещают соответствующему органу, осуществляющему пенсионное обеспечение, причиненный ущерб в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

*Подобные нормы имелись в Законе 1990 г., есть они в несколько измененном виде и в Законе от 17 декабря 2001 г.*

### **Статья 124. Материальная ответственность пенсионера**

Пенсионер обязан своевременно извещать орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, о наступлении обстоя-

тельств, влекущих снижение размера пенсии или прекращение ее выплаты, если соответствующими сведениями не располагает пенсионный орган.

В случае преднамеренного невыполнения этой обязанности и получения в связи с этим излишних сумм пенсии, пенсионер возмещает соответствующему органу, осуществляющему пенсионное обеспечение, причиненный ущерб.

*Подобная норма всегда существовала в пенсионном законодательстве. Закон от 17 декабря 2001 г. ее несколько изменил и практически ввел ответственность за «безвиновное» нарушение данного правила (авторы данного закона, видимо, полагают, что незнание стариками и инвалидами закона, который до сих пор не может понять большинство граждан, есть злоупотребление. Это не так).*

*Предлагается возродить ответственность лишь при наличии вины, т.е. преднамеренного невыполнения указанных обязанностей.*

#### **Статья 125. Удержания из пенсии по решению органа, осуществляющего пенсионное обеспечение**

Суммы пенсии, излишне выплаченные в связи с неисполнением пенсионером обязанностей, предусмотренных статьей 124 настоящего Пенсионного кодекса, могут удерживаться из пенсии на основании решения органа, осуществляющего пенсионное обеспечение.

Удержание производится с учетом правил, определенных Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации.

В случае прекращения выплаты пенсии оставшаяся задолженность взыскивается в судебном порядке.

*В Законе от 17 декабря 2001 г. указано, на основании каких документов производится удержание из пенсии и т.д. Все эти вопросы регулируются Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации и не требуют повторения в пенсионном законодательстве.*

*Данное обстоятельство учтено в предлагаемом варианте статьи.*

#### **Статья 126. Разрешение споров по пенсионным вопросам и ответственность должностных лиц**

Споры по пенсионным вопросам разрешаются вышестоящим органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, или непосредственно в судебном порядке.

Должностные лица, нарушающие пенсионные права граждан, несут в соответствии с законодательством Российской Федерации материальную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность.

*В двух законах по-разному разрешаются затронутые вопросы (в Законе от 17 декабря 2001 г. и в Законе от 15 декабря 2001 г. — соответственно статьи 18 п. 7 и ст. 31). Правила не совсем точны.*

*Предлагается устранить эти недоразумения (соблюдать порядок обращения сначала «наверх», а лишь потом в суд не требуется. Перечислять, в каком случае можно обжаловать решения, не следует и т.д.).*

## Глава 15. Досрочная пенсия по старости

### Статья 127. Досрочная пенсия по старости, основания для ее предоставления, размер пенсии

Досрочной пенсией по старости признается пенсия, которая установлена ранее достижения обычного (нормального) пенсионного возраста, предусмотренного статьей 54 настоящего Пенсионного кодекса, и выплачивается до достижения указанного пенсионного возраста.

Основаниями для предоставления досрочной пенсии являются многодетность женщины и некоторые другие значимые обстоятельства, длительная трудовая деятельность с особыми условиями труда и на Крайнем Севере. Эти основания предусмотрены соответственно статьями 128, 129, 131 и 132 настоящего Пенсионного кодекса.

Размер досрочной пенсии по старости определяется в соответствии с частью первой статьи 55 настоящего Пенсионного кодекса. При этом стажевым стандартом признается трудовой стаж, предусмотренный для ее назначения, а если он не предусмотрен, то стаж на соответствующих работах.

Списки соответствующих производств, профессий, должностей и специальностей, а также перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, с учетом работы в которых предоставляется досрочная пенсия по старости, определяются Правительством Российской Федерации.

*К досрочным пенсиям относятся и те пенсии, которые установлены вообще без какого-либо возрастного ценза. Это пенсии, которые ранее (полвека и более) именовались в нашей стране пенсиями за выслугу лет. Выделять их из всех досрочных пенсий ныне вряд ли целесообразно, хотя они устанавливаются иногда в возрасте 35–40 лет. Все такие пенсии признаны досрочными пенсиями по старости Законом от 17 декабря 2001 года.*

Судьба досрочных пенсий по источникам выплаты определяется в зависимости от того, является ли такая пенсия после 1 января 2009 г. досрочной или она перестала быть досрочной, поскольку пенсионер достиг общего пенсионного возраста.

Возлагать все расходы по выплате досрочных пенсий на застрахованных граждан, как это практиковалось ранее, далее недопустимо. Их обязано нести все общество, т.е. государство, обеспечивая выплату таких пенсий за счет федерального бюджета, если оно не намерено возлагать их, как это предусматривалось Законом от 17 декабря 2001 г., на работодателей. Создавшаяся

*ситуация сохраняется 6 лет, значит, она устраивает бизнес и федеральную власть (закон о профессиональных пенсиях не принят до сих пор), но это явно ущемляет интересы всех застрахованных.*

*Третью и четвертую части этой статьи можно выделить в отдельные статьи.*

### Статья 128. Досрочные пенсии по старости на льготных условиях для отдельных категорий граждан

Досрочная пенсия по старости на льготных условиях устанавливается следующим гражданам:

1) женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до 8 лет, — по достижении 50 лет, если они имеют трудовой стаж не менее 15 лет;

2) одному из родителей инвалида с детства, воспитавшему его до 8 лет, — по достижении женщинами 50 лет, а мужчинами 55 лет, если они имеют трудовой стаж соответственно не менее 15 и 20 лет;

3) опекунам инвалидов с детства, воспитавшим их до 8 лет, — с уменьшением обычного (нормального) пенсионного возраста на один год за каждые один год и шесть месяцев опеки, но не более чем на пять лет в общей сложности, если мужчины и женщины имеют трудовой стаж не менее 20 и 15 лет соответственно ;

4) инвалидам вследствие военной травмы: мужчинам по достижении 55 лет и женщинам по достижении 50 лет, если они имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

5) инвалидам по зрению I группы: мужчинам по достижении 50 лет и женщинам по достижении 40 лет, если они имеют трудовой стаж соответственно не менее 15 и 10 лет;

6) гражданам, больным гипопизарным нанизмом (лилипутам), и диспропорциональным карликам: мужчинам по достижении 45 лет и женщинам по достижении 40 лет, если они имеют трудовой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет.

*В данной статье сохраняются все действующие правила, в том числе установленные для опекунов.*

### Статья 129. Досрочные пенсии по старости при пониженном пенсионном возрасте в связи с особыми условиями труда

Досрочные пенсии по старости при пониженном пенсионном возрасте устанавливаются в связи с особыми условиями труда следующим гражданам:

**1)** мужчинам по достижении 50 лет и женщинам по достижении 45 лет, если они проработали соответственно не менее 10 лет и 7 лет 6 месяцев на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах и имеют трудовой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет.

В случае, если указанные граждане проработали на перечисленных работах не менее половины установленного выше срока и имеют требуемую продолжительность трудового стажа, пенсия им назначается с уменьшением возраста, установленного частью первой статьи 54 настоящего Пенсионного кодекса, на один год за каждый полный год такой работы;

**2)** мужчинам по достижении 55 лет и женщинам по достижении 50 лет, если они проработали на работах с тяжелыми условиями труда соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет.

В случае, если указанные граждане проработали на перечисленных работах не менее половины установленного срока и имеют требуемую продолжительность трудового стажа, пенсия им назначается с уменьшением возраста, предусмотренного частью первой статьи 54 настоящего Пенсионного кодекса, на один год за каждые 2 года и 6 месяцев такой работы мужчинам и за каждые 2 года такой работы женщинам;

**3)** женщинам по достижении 50 лет, если они проработали в качестве трактористов-машинистов в сельском хозяйстве, других отраслях экономики, а также в качестве машинистов строительных, дорожных и погрузочно-разгрузочных машин не менее 15 лет и имеют трудовой стаж не менее 20 лет;

**4)** женщинам по достижении 50 лет, если они проработали не менее 20 лет в текстильной промышленности на работах с повышенной интенсивностью и тяжестью;

**5)** мужчинам по достижении 55 лет, женщинам по достижении 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет в качестве рабочих локомотивных бригад и работников отдельных категорий, непосредственно осуществляющих организацию перевозок и обеспечивающих безопасность движения на железнодорожном транспорте и метрополитене, а также в качестве водителей грузовых автомобилей непосредственно в технологическом процессе на шахтах, в разрезах, рудниках или рудных карьерах на вывозе угля, сланца, руды, породы и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**6)** мужчинам по достижении 55 лет, женщинам по достижении 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет

6 месяцев и 10 лет в экспедициях, партиях, отрядах, на участках и в бригадах непосредственно на полевых геолого-разведочных, поисковых, топографо-геодезических, геофизических, гидрографических, гидрологических, лесостроительных и изыскательских работах и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**7)** мужчинам по достижении 55 лет, женщинам по достижении 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет в качестве рабочих, мастеров (в том числе старших) непосредственно на лесозаготовках и лесосплаве, включая обслуживание механизмов и оборудования, и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**8)** мужчинам по достижении 55 лет, женщинам по достижении 50 лет, если они проработали соответственно не менее 20 и 15 лет в качестве механизаторов (докеров-механизаторов) комплексных бригад на погрузочно-разгрузочных работах в портах и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**9)** мужчинам по достижении 55 лет, женщинам по достижении 50 лет, если они проработали соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и 10 лет в плавсоставе на судах морского, речного флота и флота рыбной промышленности (за исключением портовых судов, постоянно работающих в акватории порта, служебно-вспомогательных и разъездных судов, судов пригородного и внутригородского сообщения) и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**10)** мужчинам по достижении 55 лет и женщинам по достижении 50 лет, если они проработали в качестве водителей автобусов, троллейбусов, трамваев на регулярных городских пассажирских маршрутах соответственно не менее 20 и 15 лет и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**11)** мужчинам по достижении 55 лет и женщинам по достижении 50 лет, если они проработали на работах по непосредственному управлению полетами воздушных судов гражданской авиации соответственно не менее 12 лет 6 месяцев и не менее 10 лет и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**12)** мужчинам по достижении 55 лет и женщинам по достижении 50 лет, если они проработали в инженерно-техническом составе на работах по непосредственному обслуживанию воздушных судов гражданской авиации соответственно не менее 20 и 15 лет и имеют трудовой стаж в гражданской авиации соответственно не менее 25 и 20 лет;

**13)** мужчинам по достижении 55 лет, женщинам по достижении 50 лет, если они были заняты на работах с осужденными в качестве рабочих и служащих учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, соответственно не менее 15 и 10 лет и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет;

**14)** мужчинам и женщинам по достижении 50 лет, если они проработали не менее 25 лет на должностях Государственной противопожарной службы (пожарной охраны, противопожарных и аварийно-спасательных служб) Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

#### **Статья 130. Суммирование работ с различными особыми условиями труда**

Трудовая деятельность с различными особыми условиями труда, с учетом которой устанавливается досрочная пенсия по старости в соответствии со статьей 129 настоящего Пенсионного кодекса, суммируется в следующем порядке:

- к работе, перечисленной в пунктах 2–14, присоединяется работа, указанная в пункте 1;
- к работе, перечисленной в пунктах 3–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–2;
- к работе, перечисленной в пунктах 4–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–3;
- к работе, перечисленной в пунктах 5–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–4;
- к работе, перечисленной в пунктах 6–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–5;
- к работе, перечисленной в пунктах 7–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–6;
- к работе, перечисленной в пунктах 8–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–7;
- к работе, перечисленной в пунктах 9–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–8;
- к работе, перечисленной в пунктах 10–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–9;
- к работе, перечисленной в пунктах 11–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–10;
- к работе, перечисленной в пунктах 12–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–11;
- к работе, перечисленной в пунктах 13–14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–12;

- к работе, перечисленной в пункте 14, присоединяется работа, указанная в пунктах 1–13.

Работа граждан (в том числе временно направленных или командированных) в зоне отчуждения по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС присоединяется ко всем видам работ с особыми условиями труда, перечисленных в статье 129 настоящего Пенсионного кодекса.

#### **Статья 131. Досрочная пенсия по старости независимо от возраста в связи с особыми условиями труда**

Досрочная пенсия по старости независимо от возраста устанавливается в связи с особыми условиями труда следующим гражданам:

- 1)** не менее 25 лет осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей;
- 2)** осуществлявшим лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения не менее 25 лет в сельской местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, сельской местности и в поселках городского типа либо только в городах;
- 3)** осуществлявшим творческую деятельность на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях (в зависимости от характера такой деятельности) не менее 15–30 лет и достигшим возраста 50–55 лет либо независимо от возраста;
- 4)** мужчинам, проработавшим не менее 25 лет, и женщинам, проработавшим не менее 20 лет в летном составе гражданской авиации, а при оставлении летной работы по состоянию здоровья — мужчинам, проработавшим не менее 20 лет, и женщинам, проработавшим не менее 15 лет в указанном составе гражданской авиации;
- 5)** непосредственно занятым полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля, сланца, руды и других полезных ископаемых и на строительстве шахт и рудников, если они работали на указанных работах не менее 25 лет, а работникам ведущих профессий — горнорабочим очистного забоя, проходчикам, забойщикам на отбойных молотках, машинистам горных выемочных машин, если они проработали на таких работах не менее 20 лет;
- 6)** мужчинам и женщинам, проработавшим соответственно не менее 25 и 20 лет на судах морского флота рыбной промышленности на работах по добыче, обработке рыбы и море-

продуктов, приему готовой продукции на промысле (независимо от характера выполняемой работы), а также на отдельных видах судов морского, речного флота и флота рыбной промышленности;

7) проработавшим не менее 15 лет в качестве спасателей в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и участвовавшим в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

**Статья 132. Досрочная пенсия по старости в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях**

Досрочная пенсия по старости в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях устанавливается:

1) мужчинам по достижении 55 лет и женщинам по достижении 50 лет, если они проработали не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях и имеют трудовой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет.

Гражданам, работавшим как в районах Крайнего Севера, так и в приравненных к ним местностях, трудовая пенсия устанавливается за 15 календарных лет работы на Крайнем Севере. При этом каждый календарный год работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, считается за девять месяцев работы в районах Крайнего Севера.

Гражданам, проработавшим в районах Крайнего Севера не менее 7 лет 6 месяцев, трудовая пенсия назначается с уменьшением возраста, установленного частью первой статьи 54 настоящего Пенсионного кодекса, на четыре месяца за каждый полный календарный год работы в этих районах. При работе в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, а также в этих местностях и районах Крайнего Севера, применяется положение абзаца второго настоящего подпункта;

2) женщинам, родившим двух и более детей, по достижении 50 лет, если они имеют трудовой стаж не менее 20 лет и проработали не менее 12 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 17 календарных лет в приравненных к ним местностях;

3) мужчинам по достижении 50 лет, женщинам по достижении 45 лет, постоянно проживающим в районах Крайнего Се-

вера и приравненных к ним местностях, проработавшим соответственно не менее 25 и 20 лет в качестве оленеводов, рыбаков, охотников-промысловиков.

**Статья 133. Суммирование работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с другой работой**

При определении стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях для назначения досрочной пенсии по старости в связи с работой в упомянутых районах и местностях к указанной работе приравнивается работа, дающая право на назначение досрочной пенсии по старости в соответствии со статьей 129, пунктами 4–7 статьи 131 настоящего Пенсионного кодекса.

**Статья 134. Дополнительное снижение пенсионного возраста гражданам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях**

Гражданам, проработавшим не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера или не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях и имеющим необходимый для досрочного назначения пенсии по старости стаж, предусмотренный статьей 129, пунктами 4–7 статьи 131 настоящего Пенсионного кодекса, трудовой стаж и стаж на соответствующих видах работ, возраст, установленный для досрочного назначения указанной пенсии, уменьшается на пять лет.

**Статья 135. Преобразование досрочной пенсии по старости в страховую пенсию по старости**

Гражданам, которым установлена досрочная пенсия по старости, достигшим обычного (нормального) пенсионного возраста к 1 июля 2008 г. или позднее, устанавливается страховая пенсия по старости на общих основаниях. При этом ее размер не может быть менее размера ранее получаемой досрочной пенсии.

Выплата страховой пенсии по старости указанным гражданам осуществляется за счет средств обязательного пенсионного страхования на равных основаниях со всеми другими застрахованными гражданами.

*То, что в России чрезмерно и не всегда обоснованно допускается установление досрочных пенсий, общеизвестно (каждому третьему назначается досрочная пенсия, расходы на выплату пенсии за досрочный период составляют примерно 12%, многие*

*«досрочники» продолжают трудовую деятельность, подчас прерывающую и т.д.).*

*Пора прекратить критику создавшейся ситуации и перейти к конкретным мерам. Принцип преобразования прав на досрочную пенсию очевиден. Такое право должно сохраняться за теми работниками, условия труда которых ни ныне, ни в ближайшей и даже более отдаленной перспективе не могут быть приближены к нормальным, т.е. исключаящим неблагоприятное воздействие на здоровье человека.*

*Не менее важно и другое: нельзя отбирать приобретенные права, как это было сделано в массовом порядке Законом от 17 декабря 2001 г., да и многими другими законами. Надо сохранять приобретенные права.*

*Это по существу и предлагается. Предложения не популярны, но они справедливы и вряд ли в связи с этим вызовут серьезное противодействие.*

**Статья 136. Установление и выплата досрочных пенсий по старости в период с 1 июля 2008 года до 1 января 2011 года и с 1 января 2011 года**

Установление и выплата досрочных пенсий по старости в период с 1 июля 2008 г. до 1 января 2011 г. осуществляется соответствующими пенсионными органами федеральной исполнительной власти с учетом трудовой деятельности, указанной в статье 129, пунктах 4–7 статьи 131 и статье 132 настоящего Пенсионного кодекса.

С 1 января 2011 г. досрочные пенсии по старости устанавливаются и выплачиваются теми же органами с учетом трудовой деятельности, включенной в утвержденный Правительством Российской Федерации список соответствующих работ, профессий и должностей, а также местностей, работа в которых дает право на досрочную пенсию по старости с 1 января 2011 г. При этом к ней присоединяется в установленном порядке трудовая деятельность до 1 января 2011 г., дающая до этого право на получение досрочной пенсии по старости в соответствии со статьей 129, пунктами 4–7 статьи 131 и статьей 132 настоящего Пенсионного кодекса.

*Суть предложений проста: выплата досрочной пенсии, пока она является «досрочной», должна финансироваться за счет федерального бюджета, а когда эта пенсия перестает быть досрочной — за счет средств обязательного пенсионного страхования. Назначение и выплата досрочных пенсий с 1 июля 2008 г. возлага-*

*ется на соответствующие органы федеральной исполнительной власти, которые передают выплату этих пенсий, когда они перестают быть досрочными, территориальным органам ПФР.*

*По соглашению между Правительством Российской Федерации либо уполномоченными им на это соответствующими министерствами и Пенсионным фондом Российской Федерации назначение и выплата досрочных пенсий по старости может осуществляться, как и прежде, Пенсионным фондом Российской Федерации с перечислением ему в установленном порядке необходимых средств для выплаты таких пенсий из федерального бюджета и возмещением затрат за счет этого же бюджета, связанных с организацией работы по назначению, выплате и доставке досрочных пенсий по старости.*

*Указанные даты в этой статье связаны со сроком введения в действие Пенсионного кодекса (см. раздел XI).*

**Статья 137. Применение при установлении досрочных пенсий по старости других статей Пенсионного кодекса**

При установлении досрочных пенсий по старости, их назначении, перерасчете и выплате применяются статьи 50–53, 56–60, 86–126 настоящего Пенсионного кодекса.

## Часть III

### Раздел IV. Финансовая основа государственного пенсионного обеспечения

*Содержание этой главы раскрывает те общие положения, которые непосредственно касаются финансовой основы государственного пенсионного обеспечения, оно конкретизирует их. См. аналогичное пояснение к главе 2 раздела II.*

#### Глава 16. Основные положения

##### Статья 138. Предмет правового регулирования

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, связанные с формированием финансовой основы за счет федерального бюджета, предназначенной для выплаты государственных пенсий и государственных пенсионных пособий.

##### Статья 139. Цель правового регулирования

Целью правового регулирования общественных отношений, связанных с формированием финансовой основы государственного пенсионного обеспечения, является создание достаточных финансовых ресурсов для выплаты государственных пенсий и государственных пенсионных пособий на условиях и по нормам, предусмотренным разделом IV настоящего Пенсионного кодекса.

##### Статья 140. Законодательство Российской Федерации о формировании финансовой основы государственного пенсионного обеспечения

Законодательство Российской Федерации о формировании финансовой основы государственного пенсионного обеспечения состоит из Бюджетного кодекса Российской Федерации, настоящего Пенсионного кодекса и иных законов.

##### Статья 141. Источники средств

Источниками средств для осуществления государственного пенсионного обеспечения являются налоги, сборы и другие доходы федерального бюджета, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Ассигнования, необходимые для выплаты государственных пенсий (пособий), включая расходы, предназначенные для обес-

печения деятельности органов, назначающих и выплачивающих пенсии, и на доставку пенсий, выделяются отдельно по соответствующим категориям граждан, указанным в разделах VI–IX настоящего Пенсионного кодекса.

Перечисление средств из федерального бюджета на выплату государственных пенсий осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, не позднее чем за две недели до начала выплатного периода, которым признается каждый календарный месяц.

##### Статья 142. Ответственность за выплату государственных пенсий и государственных пенсионных пособий

Ответственность за выплату государственных пенсий и государственных пенсионных пособий в полном объеме и в установленный срок возлагается на Правительство Российской Федерации и соответствующие государственные органы, осуществляющие пенсионное обеспечение.

*Если назначение и выплату государственных пенсий будет осуществлять ПФР (по соглашению между ним и Правительством), то такая ответственность возлагается также на ПФР и его органы. Об управлении пенсионным обеспечением см. часть VI настоящего Пенсионного кодекса.*

##### Статья 143. Расходование средств, выделяемых на выплату государственных пенсий и государственных пенсионных пособий

Средства, выделяемые на выплату государственных пенсий и государственных пенсионных пособий, расходуются в соответствии с их целевым назначением.

Расходование указанных средств на иные цели не допускается.

##### Статья 144. Контроль за использованием средств, выделяемых из федерального бюджета на выплату государственных пенсий и государственных пенсионных пособий

Контроль за использованием средств, выделяемых из федерального бюджета на выплату государственных пенсий и государственных пенсионных пособий, осуществляется Счетной палатой Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## Раздел V. Пенсионное обеспечение за счет средств федерального бюджета

### Глава 17. Общие положения

#### Статья 145. Предмет правового регулирования

Предметом правового регулирования являются пенсионные и неразрывно связанные с ними общественные отношения по поводу предоставления гражданам государственных пенсий за счет средств федерального бюджета Российской Федерации в связи с военной и другой приравненной к ней службой, участием в Великой Отечественной войне, других войнах и вооруженных конфликтах, неблагоприятными последствиями для здоровья человека радиационных и техногенных катастроф.

Предметом правового регулирования настоящего раздела Пенсионного кодекса являются также общественные отношения, связанные с предоставлением пожилым и нетрудоспособным гражданам Российской Федерации, проживающим (находящимся) на ее территории, которые по каким-либо причинам не приобрели право на страховую или государственную пенсию, государственного пенсионного пособия.

#### Статья 146. Цель правового регулирования

Целью правового регулирования является установление доступных, социально оправданных и справедливых условий и норм пенсионного обеспечения за счет средств федерального бюджета.

Государство гарантирует стабильность достигнутого уровня пенсионного обеспечения и повышение его по мере роста доходов федерального бюджета Российской Федерации.

#### Статья 147. Законодательство Российской Федерации о государственных пенсиях

Государственные пенсии и государственные пенсионные пособия гражданам устанавливаются в соответствии с настоящим разделом Пенсионного кодекса.

Изменение условий и норм пенсионного обеспечения осуществляется не иначе как путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Пенсионный кодекс.

В случаях, предусмотренных Пенсионным кодексом, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации определяют условия, порядок и процедуру реализа-

ции прав граждан на государственную пенсию и государственное пенсионное пособие.

Условия и нормы пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан, выполняющих функции, связанные с непосредственной деятельностью государства и осуществлением судебной власти, устанавливаются иными законами.

*К гражданам, указанным в части третьей данной статьи, относятся, во-первых, лица, которые занимали государственные должности Российской Федерации. Эти должности установлены Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий органами федеральной исполнительной власти. Сводный перечень наименований государственных должностей, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами, утвержден Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32. Для них установлена доплата к пенсии Указом Президента РФ от 16 августа 1996 г. № 854 (с последующими изменениями). К таким гражданам относятся также депутаты Госдумы, члены Совета Федерации и народные депутаты РСФСР созыва 1990–1995 гг., являвшиеся членами Верховного Совета или осуществлявшие свою депутатскую деятельность на постоянной основе в Верховном Совете. К гражданам, указанным в части третьей данной статьи, относятся, во-вторых, судьи. Им устанавливается в соответствии с Федеральным законом «О статусе судей в Российской Федерации» не пенсия, а ежемесячное денежное содержание.*

*Правовое регулирование указанных выплат существенно отличается от правового регулирования пенсий, хотя они являются пенсионными выплатами. Наиболее существенное отличие — их уровень, особенно высок уровень ежемесячного денежного содержания судей, он превосходит средний уровень пенсионного обеспечения в десятки раз, а пенсию (вместе с доплатой), которая установлена гражданам, занимавшим государственные должности РФ, зачастую в три и более раза.*

*Учитывая эти обстоятельства, правовое регулирование указанных выплат целесообразно сохранить за пределами Пенсионного кодекса. Что касается пенсий за выслугу лет, выплачиваемых чиновникам дополнительно к страховой пенсии, то они упраздняются, поскольку предлагаемый уровень пенсионного обеспечения страховыми пенсиями превышает, как правило, тот, который установлен для чиновников (трудовая пенсия + пенсия за выслугу лет). Кроме того, учитывается, что установление для них более*

высокого уровня пенсионного обеспечения по сравнению с другими застрахованными, а также военнослужащими кадрового состава, сотрудниками МВД, МЧС, налоговой службы и т.д. ассоциируется как привилегия, обусловленная служебным положением, близостью к власти, ее обслуживанием, т.е. обстоятельствами, которые не могут влиять на различия в правах граждан согласно Конституции РФ.

Не являются предметом регулирования Пенсионного кодекса общественные отношения, связанные с установлением указами Президента Российской Федерации дополнительного материального обеспечения отдельным категориям граждан.

#### **Статья 148. Основания для предоставления гражданам государственной пенсии**

Основаниями для предоставления гражданам государственной пенсии являются:

- длительная военная и другая приравненная к ней служба;
- достижение соответствующего пенсионного возраста;
- наступление инвалидности;
- смерть кормильца (для нетрудоспособных членов семьи)

#### **Статья 149. Виды государственных пенсий**

В соответствии с основаниями, указанными в статье 148 настоящего Пенсионного кодекса, назначаются и выплачиваются следующие виды государственных пенсий:

- за выслугу лет;
- по старости;
- по инвалидности;
- по случаю потери кормильца.

#### **Статья 150. Государственное пенсионное пособие**

Гражданам Российской Федерации, проживающим (находящимся) на ее территории, которые не приобрели по каким-либо причинам право на страховую или государственную пенсию, назначается и выплачивается при наличии соответствующих условий государственное пенсионное пособие.

*В настоящее время такая выплата именуется социальной пенсией. Ее размеры дифференцируются в зависимости от ряда обстоятельств. Для тех, кто мог трудиться, но не трудился, размер этой пенсии невелик, он значительно ниже прожиточного минимума и еще более далек от уровня пенсии, обеспечивающей достойную жизнь. Такие выплаты на данном этапе не долж-*

*ны гарантировать достойную жизнь наравне с пенсиями, которые «зарабатываются».*

*Социальная пенсия — это по существу узаконенная благотворительность общества, государства. В прошлом она именовалась пособием (в СССР), ее уровень был, как и ныне, крайне низким.*

*Учитывая это, предлагается ее называть государственным пенсионным пособием. При этом имеется в виду, что уровень «заработанной» пенсии должен превышать прожиточный минимум на 40-50%, а размер пособия в лучшем случае надо приблизить к прожиточному минимуму (минимуму выживания).*

#### **Статья 151. Индексация государственных пенсий и государственного пенсионного пособия**

Индексация государственных пенсий и государственного пенсионного пособия осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 52 настоящего Пенсионного кодекса.

#### **Статья 152. Освобождение государственных пенсий и государственных пенсионных пособий от налогов**

Государственные пенсии и государственные пенсионные пособия не облагаются налогами.

#### **Статья 153. Право выбора пенсии**

Гражданам, имеющим одновременно право на различные государственные пенсии или на государственную пенсию и страховую пенсию, назначается и выплачивается одна из них, по их выбору, за исключением случаев, указанных в части второй настоящей статьи.

Право одновременно получать две пенсии предоставляется:

**1)** гражданам, которым установлена государственная пенсия за выслугу лет. Им может, помимо пенсии за выслугу лет, назначаться и выплачиваться страховая пенсия по старости, но без учета военной и другой приравненной к ней службы;

**2)** гражданам, ставшим инвалидами в период военной, другой приравненной к ней службы или после увольнения с указанной службы вследствие военной травмы, устанавливаются государственная пенсия по инвалидности и страховая пенсия по старости;

**3)** участникам Великой Отечественной войны устанавливаются государственная пенсия по инвалидности, предусмотренная статьей 184 настоящего Пенсионного кодекса, и страховая пенсия по старости либо государственная пенсия за выслугу лет;

**4)** родителям военнослужащих, других приравненных к ним граждан, погибших (умерших) в период военной, другой приравненной к ней службы (за исключением случаев, когда смерть наступила вследствие противоправных действий) или после увольнения с указанной службы, но вследствие военной травмы, устанавливаются государственная пенсия по случаю потери кормильца и страховая пенсия по старости либо инвалидности;

**5)** вдовам (вдовцам) военнослужащих, других приравненных к ним граждан, погибших (умерших) в период военной, другой приравненной к ней службы, или после увольнения с такой службы, но вследствие военной травмы, не вступившим в новый брак, устанавливаются государственная пенсия по случаю потери кормильца и страховая пенсия по старости или инвалидности;

**6)** нетрудоспособным членам семьи граждан, указанным в пунктах 1–3 статьи 190 настоящего Пенсионного кодекса, устанавливаются государственная пенсия по случаю потери кормильца, предусмотренная статьей 194 настоящего Пенсионного кодекса, и страховая пенсия по старости (инвалидности);

**7)** гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», устанавливаются государственная пенсия по инвалидности, предусмотренная статьей 187 настоящего Пенсионного кодекса, и страховая пенсия по старости;

**8)** детям, потерявшим обоих родителей, устанавливаются пенсии по случаю потери каждого из родителей независимо от оснований для их установления, в том числе две государственные пенсии.

Гражданам, указанным в пунктах 4–7 настоящей статьи, вместо второй пенсии может назначаться и выплачиваться государственное пенсионное пособие (кроме пособия в связи со смертью кормильца).

## Раздел VI. Государственные пенсии для граждан, проходивших военную, другую приравненную к ней службу, и нетрудоспособных членов их семей

### Глава 18. Общие положения

#### Статья 154. Граждане, имеющие право на государственную пенсию

Право на государственную пенсию предоставляется при наличии соответствующих условий гражданам, проходившим:

- 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.

На равных основаниях с гражданами, указанными в части первой настоящей статьи, право на государственную пенсию предоставляется сотрудникам налоговой службы и таможенных органов, прокурорам и следователям.

Нетрудоспособным членам семей перечисленных граждан при наличии соответствующих условий устанавливается государственная пенсия по случаю потери кормильца.

#### Статья 155. Основания для предоставления государственной пенсии

Основаниями для предоставления государственной пенсии гражданам, указанным в статье 154 настоящего Пенсионного кодекса, являются:

- длительная военная, другая приравненная к ней служба;
- наступление инвалидности;
- смерть кормильца.

#### Статья 156. Виды государственных пенсий

В соответствии с основаниями для установления государственных пенсий, указанными в ст. 155 настоящего Пенсионного кодекса, назначаются и выплачиваются следующие виды пенсий:

- за выслугу лет;
- по инвалидности;
- по случаю потери кормильца.

Пенсия за выслугу лет и пенсия по инвалидности назначаются и выплачиваются после оставления службы, указанной в статье 154 настоящего Пенсионного кодекса.

**Статья 157. Повышение государственных пенсий гражданам, указанным в статье 154**

Помимо индексации, осуществляемой в соответствии со статьей 52 настоящего Пенсионного кодекса, государственные пенсии, установленные для граждан, указанных в статье 154 настоящего Пенсионного кодекса, подлежат повышению в связи с увеличением денежного довольствия, из которого они исчислены.

Перерасчет (увеличение) пенсий в этом случае производится с того срока, с которого повышено денежное довольствие.

**Глава 19. Государственная пенсия за выслугу лет****Статья 158. Условия, определяющие право на пенсию за выслугу лет**

Право на пенсию за выслугу лет предоставляется гражданам, имеющим на день увольнения со службы выслугу на военной, другой приравненной к ней службе, 20 лет и более.

Гражданам, уволенным со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационными мероприятиями, достигшим на день увольнения 45 лет, имеющим неполную выслугу, предоставляется право на пенсию, если они имеют трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 календарных лет и 6 месяцев составляет военная и другая приравненная к ней служба.

*Статья 158 воспроизводит действующие ныне правила. Размер пенсии, если выслуга неполная, составляет как и при полной выслуге 50% денежного довольствия. Все условия определяются на день увольнения, в том числе достижения 45 лет. Значит, все, кто уволен ранее достижения 45 лет, остаются без пенсии, хотя их выслуга может быть значительной. При доработке 25 календарных лет трудового стажа после увольнения с военной службы пенсия также не может быть назначена, в том числе при значительной выслуге. Кроме того, понятия «общий трудовой стаж» в законодательстве нет (ранее оно содержалось в отменном Законе 1990 г.).*

*Предлагается ввести пенсию за выслугу лет при неполной выслуге, например, не менее 10 или 15 лет, и определять размер такой пенсии пропорционально имеющейся выслуге (при выслуге 10 лет, вместо 20, пенсия составит, следовательно, 25% денежного содержания и т.д.) В случае, если это предложение принимается, вариант части второй статьи будет следующим:*

*«Гражданам, уволенным с военной, другой приравненной к ней службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационными мероприятиями, предоставляется право на пенсию за выслугу лет, если их выслуга на военной, другой приравненной к ней службе не менее 10 (или 15) лет».*

*В связи с последующей работой в качестве застрахованного пенсия за выслугу лет будет «пополняться» пенсией по старости (см. ст. 54, 55), т.к. предусматривается возможность получать две пенсии (см. п.1 ст. 153). Предложенный вариант лучше, он более справедлив.*

**Статья 159. Размер пенсии за выслугу лет**

Размер пенсии за выслугу лет при полной выслуге на военной, другой приравненной к ней службе (часть первая статьи 158 настоящего Пенсионного кодекса) составляет 50 процентов денежного довольствия, получаемого ко дню увольнения со службы. За каждый полный год выслуги сверх 20 лет пенсия увеличивается на три процента денежного довольствия, но не более чем до 85 процентов денежного довольствия.

При неполной выслуге на военной, другой приравненной к ней службе (часть вторая статьи 158 настоящего Пенсионного кодекса) размер пенсии уменьшается на два процента денежного довольствия за каждый полный год, недостающий до полной выслуги.

В состав денежного довольствия, из которого исчисляется пенсия, включаются оклад по занимаемой должности, выплаты за воинское звание и за выслугу лет, другие постоянные выплаты, перечень которых определяется Президентом Российской Федерации либо по его поручению Правительством Российской Федерации.

*Часть третью данной статьи возможно выделить в виде самостоятельной статьи.*

*Максимальный размер пенсии по отношению к денежному довольствию (85%) составит, следовательно, как и ныне, при выслуге 31 год  $(85-50)=35$ ;  $35:3=11,7$ ;  $20+11,7=31,7$  (0,7 — неполный год выслуги; минимальный составит 30% денежного довольствия при выслуге 10 лет  $(50-20)\%$ ). Расчет произведен по предлагаемому варианту (см. пояснение к ст. 158).*

**Статья 160. Минимальный размер пенсии за выслугу лет**

Минимальный размер пенсии за выслугу лет при полной выслуге на военной, другой приравненной к ней службе (часть первая статьи 158 настоящего Пенсионного кодекса) устанавливается в размере 3500 руб. в месяц. Он увеличивается на три процента за каждый полный год выслуги сверх 20 лет, но не более чем на 31 процент.

Минимальный размер пенсии за выслугу лет при неполной выслуге (часть вторая статьи 158 настоящего Пенсионного кодекса) уменьшится на два процента за каждый полный год выслуги, недостающий до 20 лет.

*В настоящее время минимальный размер пенсии за выслугу лет не может быть ниже минимального размера пенсии по старости. Так указано в Законе от 12 февраля 1993 г. (ст. 15). Но его*

*нет, он упразднен. Наибольший минимальный размер пенсии при выслуге 31 год и более согласно предложению составит 4585 руб.  $(3500/100 \times 131)$ . Минимальный размер пенсии при неполной выслуге составит от 30 до 98% минимального размера пенсии, т.е. от 1050 до 3325 руб. См. пояснения к ст. 56 (последний абзац).*

**Статья 161. Максимальный размер пенсии за выслугу лет**

Максимальный размер пенсии за выслугу лет при полной выслуге на военной, другой приравненной к ней службе устанавливается на уровне четырехкратного минимального размера пенсии, предусмотренного частью первой статьи 160 настоящего Пенсионного кодекса.

Максимальный размер пенсии за выслугу лет повышается на три процента за каждый полный год выслуги сверх 20 лет, но не более чем на 31 процент. При неполной выслуге максимальный размер пенсии, указанный в части первой настоящей статьи, сокращается на два процента за каждый полный год выслуги, недостающий до 20 лет.

*Ныне максимум в определенной сумме не предусмотрен. Предлагаемый максимум при полной выслуге составит 14 тыс. руб.  $(3500 \times 4)$ , а при выслуге сверх 20 лет на 11 лет и более — 18340 руб.  $(14000/100 \times 131)$ .*

*При дальнейшей работе в качестве застрахованного уволенный с военной службы зарабатывает дополнительно к пенсии за выслугу лет страховую пенсию по старости.*

*См. пояснения к ст. 56 (последний абзац).*

**Статья 162. Надбавки к пенсии за выслугу лет**

К пенсии за выслугу лет, в том числе определенной в минимальном или максимальном размере, устанавливаются надбавка на уход за пенсионером, если он является инвалидом I группы либо достиг 80 лет, в сумме, равной 45 процентам минимального размера пенсии за выслугу лет, предусмотренного частью первой статьи 160 настоящего Пенсионного кодекса, а также надбавка на нетрудоспособных иждивенцев (статьи 74–77) в сумме, равной 15 процентам минимального размера указанной пенсии на каждого иждивенца.

*Ныне к этой пенсии устанавливается надбавка на уход в размере 100% минимального размера пенсии по старости, но его, как отмечалось, нет.*

*Предлагается к пенсии за выслугу лет устанавливать те же надбавки, что и к пенсии по старости (см. ст. 58).*

#### **Статья 163. Исчисление выслуги при установлении пенсии**

В выслугу для установления государственной пенсии в соответствии со статьей 158 настоящего Пенсионного кодекса засчитывается все время военной, другой приравненной к ней службы.

Перечень указанной службы, порядок ее исчисления, в том числе за период прохождения службы в особых условиях, определяется Президентом Российской Федерации либо по его поручению Правительством Российской Федерации.

*Президент Российской Федерации согласно Конституции РФ вправе издавать нормативные указы.*

*В настоящее время исчисление выслуги лет осуществляется на основании ст. 18 Закона от 12 февраля 1993 г. и некоторых других нормативных правовых актов. В данном законе указано, что «время прохождения службы в особых условиях, подлежит зачету в выслугу лет в льготном исчислении», но порядок такого исчисления не определен. Далее говорится, что порядок исчисления выслуги определяется Правительством РФ. Идеальный вариант — определить все в Пенсионном кодексе или на уровне указа Президента РФ, учитывая слишком большую значимость данного вопроса (Правительство все же орган исполнительной власти). При этом учитывается также, что Президент руководит через соответствующих министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел и некоторыми другими.*

*Ныне Президентом утвержден лишь перечень должностей, период службы в которых включается в стаж государственным гражданским служащим.*

#### **Статья 164. Исчисление трудового стажа при установлении пенсии**

Исчисление трудового стажа при установлении государственной пенсии за выслугу лет при неполной выслуге на военной, другой приравненной к ней службе, осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 86–92 настоящего Пенсионного кодекса.

*Данная статья необходима, если сохраняется норма, указанная в части второй ст. 158. Если она заменяется другой нормой (см. пояснение к ст. 158), то данная статья не нужна.*

#### **Статья 165. Период, на который устанавливается пенсия за выслугу лет**

Государственная пенсия за выслугу лет устанавливается пожизненно.

#### **Статья 166. Выплата пенсии за выслугу лет**

Пенсия за выслугу лет выплачивается в полной сумме, определенной при ее назначении или перерасчете, в том числе пенсионерам, имеющим доходы в связи с трудовой либо иной деятельностью, кроме военной, другой приравненной к ней службы.

Гражданам, которым установлена государственная пенсия за выслугу лет, при их поступлении вновь на военную, другую приравненную к ней службу выплата назначенной пенсии приостанавливается. При последующем увольнении со службы выплата пенсии восстанавливается либо пенсия назначается вновь (по желанию пенсионера).

*Приостановление выплаты назначенной пенсии за время службы признано Конституционным судом РФ не противоречащим Конституции РФ (пост. от 18.03.2004 г. № 6П). Здесь решен вопрос как о восстановлении ранее назначенной пенсии, так и о ее назначении вновь после увольнения со службы.*

#### **Статья 167 . Применение при установлении государственной пенсии за выслугу лет других статей Пенсионного кодекса**

При установлении государственных пенсий за выслугу лет, их назначении, перерасчете и выплате применяются статьи 108–115 (часть вторая), 116–126 настоящего Пенсионного кодекса.

## Глава 20. Государственная пенсия по инвалидности

### Статья 168. Условия, определяющие право на пенсию по инвалидности

Право на пенсию по инвалидности предоставляется гражданам, инвалидность которых наступила в период прохождения военной, другой приравненной к ней службы или не позднее трех месяцев после увольнения с указанной службы, либо в случае наступления инвалидности позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, которые получены в период прохождения военной, другой приравненной к ней службы. При этом воспитанники и юнги приравниваются к гражданам, проходившим военную службу.

Гражданам, инвалидность которых наступила вследствие военной травмы, пенсия предоставляется независимо от времени наступления инвалидности.

Гражданам, указанным в этой статье, пенсия может устанавливаться, по их желанию, на условиях и в размерах, предусмотренных главой 9 настоящего Пенсионного кодекса.

*В Законе от 12 февраля 1993 г. указывается, что причина инвалидности устанавливается ВВК, но это не так. Она устанавливается государственным учреждением медико-социальной экспертизы. В Законе от 15 января 2001 г. такой нормы нет.*

*Включать подобную норму в проект ПК нецелесообразно, нет надобности указывать также, что решение ВВК может быть обжаловано, в том числе в судебном порядке (обжаловать можно все, в том числе в судебном порядке, норма об этом есть в проекте).*

*Последняя часть данной статьи гарантирует уровень государственной пенсии не ниже страховой пенсии.*

### Статья 169. Инвалидность вследствие военной травмы

Инвалидностью вследствие военной травмы считается инвалидность, наступившая вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе в связи с пребыванием на фронте, прохождением военной, другой приравненной к ней службы на территории государств, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей указанной службы.

К инвалидности вследствие военной травмы приравнивается инвалидность, наступившая вследствие указанных в части первой настоящей статьи причин, полученная во время пребывания в плену (за исключением случаев совершения в этот пе-

риод преступления против Родины), либо во время пребывания в действующей армии в качестве воспитанника, юнги.

### Статья 170. Инвалидность вследствие заболевания, полученного в период военной, другой приравненной к ней службы

Инвалидностью вследствие заболевания, полученного в период военной, другой приравненной к ней службы, считается инвалидность, наступившая вследствие заболевания (увечья в результате несчастного случая), не связанного с исполнением обязанностей указанной службы.

### Статья 171. Размеры пенсий по инвалидности

Пенсии по инвалидности гражданам, проходившим военную, другую приравненную к ней службу (кроме граждан, проходивших военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин), устанавливаются в следующих размерах, зависящих от группы и причины инвалидности:

- по I и II группам инвалидности — 85 процентов, III группе — 40 процентов денежного довольствия, если причиной инвалидности является военная травма;
- по I и II группам инвалидности — 75 процентов, III группе — 30 процентов, если причиной инвалидности является заболевание, не связанное с исполнением обязанностей военной, другой приравненной к ней службы.

Пенсии по инвалидности гражданам, проходившим военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин, устанавливаются в следующих размерах, зависящих от группы и причины инвалидности:

- по I и II группам инвалидности — в размере 200 процентов, по III группе — 100 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса, если причиной инвалидности является военная травма;
- по I и II группам инвалидности — в размере 150 процентов, по III группе в размере 75 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса, если причиной инвалидности является заболевание, не связанное с исполнением обязанностей военной, другой приравненной к ней службы.

*Приведенные в части первой данной статьи нормы пенсионного обеспечения соответствуют действующим ныне нормам.*

*Однако пенсии по инвалидности военнослужащих зачастую ниже пенсий других категорий граждан, которые к ним приравнены. Особенно выделяются по своему уровню пенсии прокурорских работников. Причина этого — более высокое денежное довольствие, из которого исчисляется им пенсия, и исключение из денежного довольствия, из которого исчисляется пенсия военнослужащим, различных доплат за особые условия прохождения службы. Решение затронутой проблемы — в выравнивании денежного довольствия, из которого исчисляется пенсия.*

*Уровень пенсий, предлагаемый в части второй данной статьи, примерно соответствует уровню страховых пенсий по инвалидности (при военной травме он несколько выше), исчисленных из сложившегося в стране среднего заработка. Ныне размеры пенсий граждан, проходивших военную службу по призыву, обрезают таких граждан на крайнюю нищету. Пенсия, например, инвалида I группы вследствие военной травмы, т.е. человека, не могущего трудиться и нуждающегося в постороннем уходе, искалеченного на военной службе, после ее повышения с 1 декабря 2007 г. — 4680 руб. в месяц.*

*Связь указанных размеров пенсий с минимумом страховой пенсии по старости обеспечит повышение их по мере роста минимума этой пенсии.*

#### **Статья 172. Минимальные размеры пенсии по инвалидности**

Минимальные размеры пенсии по инвалидности граждан, указанных в части первой статьи 171 настоящего Пенсионного кодекса, в зависимости от группы инвалидности и ее причины устанавливаются в размерах, определенных в части второй этой статьи.

#### **Статья 173. Максимальные размеры пенсии по инвалидности**

Максимальные размеры пенсии по инвалидности граждан, указанных в части первой статьи 171 настоящего Пенсионного кодекса, в зависимости от группы инвалидности и ее причины устанавливаются в двукратном размере, определенном в части второй этой статьи.

#### **Статья 174. Надбавки к пенсии по инвалидности**

К пенсии по инвалидности, в том числе определенной в минимальном или максимальном размере, устанавливается надбавка, предусмотренная статьей 162 настоящего Пенсионного кодекса.

#### **Статья 175. Выплата пенсии по инвалидности**

Пенсия по инвалидности выплачивается в полной сумме, определенной при ее назначении или перерасчете, в том числе пенсионерам, имеющим доходы в связи с трудовой либо иной деятельностью.

*Если на практике встречаются случаи зачисления инвалидов на военную, другую приравненную к ней службу, то данную статью следует изложить в следующей редакции:*

*«Пенсия по инвалидности выплачивается в порядке, предусмотренном частью второй ст. 166 настоящего Пенсионного кодекса».*

#### **Статья 176. Применение при установлении государственных пенсий по инвалидности других статей Пенсионного кодекса**

При установлении государственных пенсий по инвалидности, их назначении, перерасчете и выплате применяются статьи 61–63, 66, 71, 108–115 (часть вторая), 116–126, 159 (часть третья) настоящего Пенсионного кодекса.

## Глава 21. Государственная пенсия по случаю потери кормильца

### Статья 177. Условия, определяющие право на пенсию по случаю потери кормильца

Право на пенсию по случаю потери кормильца предоставляется нетрудоспособным членам его семьи, если смерть кормильца наступила в период прохождения военной, другой приравненной к ней службы, или не позднее трех месяцев после увольнения со службы, либо в случае наступления инвалидности позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, которые получены в период прохождения военной, другой приравненной к ней службы.

Нетрудоспособным членам семьи кормильца, смерть которого наступила вследствие военной травмы, пенсия предоставляется независимо от времени наступления смерти кормильца.

Нетрудоспособным членам семьи граждан, указанным в этой статье, пенсия может устанавливаться, по их желанию, на условиях и в размерах, предусмотренных главой 10 настоящего Пенсионного кодекса.

### Статья 178. Причины смерти кормильца

Причиной смерти кормильца вследствие военной травмы считается смерть, наступившая вследствие причин, указанных в статье 169 настоящего Пенсионного кодекса.

Причиной смерти кормильца вследствие заболевания, не связанного с исполнением обязанностей военной, другой приравненной к ней службы, считается смерть, наступившая вследствие причин, указанных в статье 170 настоящего Пенсионного кодекса.

### Статья 179. Члены семьи умершего кормильца, признаваемые нетрудоспособными

Нетрудоспособными членами умершего кормильца из числа граждан, проходивших военную, другую приравненную к ней службу, признаются те члены семьи, которые указаны в статье 74 настоящего Пенсионного кодекса. Пенсия по случаю потери кормильца вдовам (вдовцам) и родителям граждан, проходивших военную, другую приравненную к ней службу, смерть которых наступила вследствие военной травмы, устанавливается по достижении женщинами 50 лет, а мужчинами 55 лет независимо от того, находились ли они на иждивении умершего.

*В трех законах круг нетрудоспособных членов семьи определяется различно. Основное отличие — в двух законах право на*

*пенсию имеют не все инвалиды, а лишь те из них, которым установлено ограничение способности к трудовой деятельности, а в третьем, Законе от 12 февраля 1993 г., право предоставляется всем членам семьи — инвалидам (то же и в других нормативных правовых актах).*

*Сохранять подобные явно необоснованные различия нельзя. Это противоречит конституционному принципу равенства прав граждан. По Закону от 15 декабря 2001 г. льготы предусмотрены для родителей военнослужащих, умерших не только вследствие военной травмы, но и в период военной службы, при этом лишь тем, кто находился на иждивении. Что касается вдов, то по первому из указанных законов льготы не предусматриваются, а по второму — предоставляются и т.д.; по Закону от 12 февраля 1993 г. нет права на получение второй пенсии, а по Закону от 15 декабря 2001 г. — есть.*

### Статья 180. Размеры пенсии по случаю потери кормильца

Пенсия по случаю потери кормильца, проходившего военную, другую приравненную к ней службу (кроме кормильцев, проходивших военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин), в зависимости от причины смерти кормильца устанавливается в следующих размерах на каждого нетрудоспособного члена семьи:

- 40 процентов денежного довольствия, если смерть кормильца наступила вследствие военной травмы;
- 30 процентов денежного довольствия, если смерть кормильца наступила вследствие заболевания, не связанного с исполнением обязанностей военной, другой приравненной к ней службы.

Пенсия по случаю потери кормильца, проходившего военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин, в зависимости от причины смерти кормильца устанавливается в следующих размерах на каждого нетрудоспособного члена семьи:

- в размере 100 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса, если смерть кормильца наступила вследствие военной травмы;
- в размере 75 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса, если смерть кормильца наступила вследствие заболевания, не связанного с исполнением обязанностей военной, другой приравненной к ней службы.

На каждого нетрудоспособного члена семьи умершего кормильца — пенсионера, который являлся ко дню смерти инвалидом вследствие военной травмы, пенсия устанавливается соответственно в размере 40 процентов денежного довольствия или в размере 5000 рублей независимо от причины смерти кормильца.

*Нормы пенсионного обеспечения, указанные в части первой, соответствуют ныне действующим нормам, установленным Законом от 12 февраля 1993 г.*

*Нормы, указанные во второй части статьи, примерно соответствуют алиментным обязательствам при среднем заработке. При военной травме пенсия повыше. В настоящее время пенсии значительно ниже (соответственно 3120 и 2340 руб.). Связь размеров этих пенсий с минимумом пенсии по старости обеспечивает их динамизм.*

#### **Статья 181. Минимальный размер пенсии по случаю потери кормильца**

Минимальный размер пенсии по случаю потери кормильца, исчисленной из денежного довольствия, устанавливается на каждого нетрудоспособного члена семьи в зависимости от причины смерти кормильца на уровне размеров пенсий, предусмотренных частью второй статьи 180 настоящего Пенсионного кодекса.

Минимальный размер пенсии по случаю потери кормильца на ребенка, потерявшего обоих родителей, и умершей одинокой матери увеличивается вдвое.

#### **Статья 182. Максимальный размер пенсии по случаю потери кормильца**

Максимальный размер пенсии по случаю потери кормильца, исчисленной из денежного довольствия, устанавливается на каждого нетрудоспособного члена семьи в двойном размере, предусмотренном частью второй статьи 180 настоящего Пенсионного кодекса.

Максимальный размер государственной пенсии по случаю потери кормильца на ребенка, потерявшего обоих родителей, и умершей одинокой матери увеличивается вдвое.

#### **Статья 183. Применение при установлении государственных пенсий по случаю потери кормильца других статей Пенсионного кодекса**

При установлении государственных пенсий по случаю потери кормильца, их назначении, перерасчете и выплате применяются статьи 61–63, 74–85, 108–114, 115 (часть вторая), 116–126, 159 (часть третья) настоящего Пенсионного кодекса.

## Раздел VII. Дополнительное государственное пенсионное обеспечение участников Великой Отечественной войны и граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»

### **Глава 22. Дополнительное пенсионное обеспечение участников Великой Отечественной войны**

#### **Статья 184. Вид дополнительной государственной пенсии участникам Великой Отечественной войны**

Участникам Великой Отечественной войны, признанным в установленном порядке инвалидами, дополнительное пенсионное обеспечение предоставляется в виде государственной пенсии по инвалидности, назначаемой и выплачиваемой в размерах, предусмотренных статьей 185 настоящего Пенсионного кодекса, сверх страховой пенсии по старости или государственной пенсии за выслугу лет либо государственного пенсионного пособия.

К участникам Великой Отечественной войны относятся граждане, указанные в подпунктах «а»–«ж» и «и» подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О ветеранах».

*Исключаются, как и ныне, те участники ВОВ, которые указаны в п/п «З», т.е. кто служил в годы войны 6 месяцев и более, но не участвовал в боевых действиях. Это, в основном, последний призыв, мужчины 1927 г. рождения. Их служба продолжалась дольше обычной (на 2, 3 года).*

*Таких участников ВОВ не более, видимо, 15–20 тыс. Кстати, те из них, кто признан инвалидами вследствие общего заболевания, пользуются всеми льготами, установленными для инвалидов ВОВ. Может быть, настало время приравнять их ко всем остальным участникам ВОВ и в пенсионном обеспечении?*

#### **Статья 185. Размеры дополнительной пенсии по инвалидности участникам Великой Отечественной войны**

Дополнительная пенсия по инвалидности участникам Великой Отечественной войны устанавливается в размере 120 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса.

*В настоящее время размер дополнительной пенсии по инвалидности участникам ВОВ определяется не в зависимости от группы инвалидности, а с учетом степени ограничения способности к трудовой деятельности III, II, I. Их пенсия соответственно составляет 3900, 3120, 2340 рублей.*

*Все участники ВОВ ныне, как отмечалось, перешагнули восьмидесятилетний рубеж. Практически почти все они оставили также трудовую деятельность. Обычно надбавка на уход тем, кто достиг 80 лет, устанавливается на равных основаниях с инвалидами I группы. Учитывая, что в настоящее время пенсии дифференцируются, участники ВОВ стремятся пройти переосвидетельствование в учреждении МСЭ и получить более выгодную степень ограничения способности к трудовой деятельности с целью повышения пенсии. Если все сохранить как есть, то эта тенденция сохранится. Не лучше ли установить равную пенсию для всех участников ВОВ и освободить их от освидетельствования в этом учреждении? Это ведь связано с немалыми трудностями и рядом других негативных обстоятельств. Надо также учитывать, что дополнительное право на пенсию в данном случае обусловлено не инвалидностью, а участием в боевых действиях в период ВОВ. Это и предлагается в ст. 185 проекта Пенсионного кодекса.*

**Статья 186. Применение при установлении государственных пенсий по инвалидности участникам Великой Отечественной войны других статей Пенсионного кодекса**

При установлении государственных пенсий по инвалидности участникам Великой Отечественной войны, их назначении, перерасчете и выплате применяются статьи 58, 61–63, 66, 71, 108–114, 115 (часть вторая), 116–126 настоящего Пенсионного кодекса.

## **Глава 20. Дополнительное государственное пенсионное обеспечение граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»**

**Статья 187. Вид дополнительной государственной пенсии гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда»**

Гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», признанным в установленном порядке инвалидами, дополнительное пенсионное обеспечение предоставляется в виде государственной пенсии по инвалидности, назначаемой и выплачиваемой в размерах, предусмотренных статьей 188 настоящего Пенсионного кодекса, сверх страховой пенсии по старости или государственной пенсии за выслугу лет, либо государственного пенсионного пособия.

**Статья 188. Размеры дополнительной пенсии по инвалидности граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»**

Дополнительная пенсия по инвалидности граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», устанавливается в следующих размерах: инвалидам I группы — в размере 100 процентов, II группы — 75 процентов и III группы — 50 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса.

*Ныне эти пенсии несколько ниже. В дальнейшем возможно решение, аналогичное тому, которое предлагается в отношении участников ВОВ — инвалидов, т.е. установление равного размера дополнительной пенсии для всех блокадников. См. пояснения к ст. 185.*

**Статья 189. Применение при установлении государственных пенсий по инвалидности гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», других статей Пенсионного кодекса**

При установлении дополнительной пенсии по инвалидности гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», их назначении, перерасчете и выплате применяются статьи 58, 61–63, 66, 71, 108–114, 115 (часть вторая), 116–126 настоящего Пенсионного кодекса.

## Раздел VIII. Государственное пенсионное обеспечение граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф

### Глава 21. Круг лиц, которым предоставляется пенсионное обеспечение, виды пенсий и их размеры.

**Статья 190. Граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф, которым предоставляется государственная пенсия**

Государственная пенсия в связи с радиационными или техногенными катастрофами предоставляется при наличии соответствующих условий следующим гражданам:

- 1) получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или работами по ликвидации последствий указанной катастрофы;
- 2) ставшим инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- 3) принимавшим участие в ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в зоне отчуждения;
- 4) занятым на эксплуатации Чернобыльской АЭС и работе в зоне отчуждения;
- 5) эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемым) из зоны отселения;
- 6) постоянно проживающим в зоне проживания с правом на отселение;
- 7) постоянно проживающим в зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом;
- 8) постоянно проживающим в зоне отселения до их переселения в другие районы;
- 9) занятым на работах в зоне отселения (не проживающим в этой зоне);
- 10) выехавшим в добровольном порядке на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение.

Зоны радиоактивного загрязнения, а также категории граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, определяются в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;

11) нетрудоспособным членам семей граждан, указанных в пунктах 1–3 настоящей статьи Пенсионного кодекса.

К нетрудоспособным членам семьи относятся члены семьи, указанные в пункте 3 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также дедушки и бабушки умершего кормильца, достигшие 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), либо являющиеся инвалидами, при условии отсутствия лиц, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации обязаны их содержать;

12) пострадавшим в результате других радиационных или техногенных катастроф, а также нетрудоспособным членам их семей.

Условия назначения пенсий гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

*В данном разделе практически воспроизводятся нормы, установленные Законом от 15 декабря 2001 г. Пенсионное обеспечение ряда других граждан и членов их семей осуществляется с учетом иных нормативных правовых актов. Между содержанием некоторых норм указанного закона и иных актов есть существенные различия. Их целесообразно устранить в процессе доработки данного раздела (не совпадает, например, круг лиц, обеспечиваемых пенсией по случаю потери кормильца, условия назначения им пенсии и т.д.).*

**Статья 191. Виды государственных пенсий, которые устанавливаются гражданам, пострадавшим в результате радиационных и техногенных катастроф**

Гражданам, пострадавшим в результате радиационных и техногенных катастроф, устанавливаются государственная пенсия по старости или государственная пенсия по инвалидности, а нетрудоспособным членам их семей — государственная пенсия по случаю потери кормильца.

**Статья 192. Условия назначения пенсии по старости**

Пенсия по старости назначается:

- 1) гражданам, указанным в пунктах 1 и 4 статьи 190 настоящего Пенсионного кодекса, — по достижении 55 и 50 лет (соответственно мужчинам и женщинам) при трудовом стаже не менее пяти лет;

2) гражданам, указанным в пункте 2 статьи 190 настоящего Пенсионного кодекса, — по достижении 50 и 45 лет (соответственно мужчинам и женщинам) при трудовом стаже не менее пяти лет.

Гражданам, указанным в пунктах 3, 5 — 10 статьи 190 настоящего Пенсионного кодекса, — с уменьшением общего (нормального) пенсионного возраста в зависимости от факта и продолжительности проживания или работы в соответствующей зоне радиоактивного загрязнения в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» при трудовом стаже не менее пяти лет.

#### **Статья 193. Условия назначения пенсии по инвалидности**

Пенсия по инвалидности гражданам, ставшим инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, назначается независимо от продолжительности трудового стажа.

Вместо пенсии по инвалидности указанные граждане вправе получать пенсию по старости, предусмотренную пунктом 1 или пунктом 2 статьи 192 настоящего Пенсионного кодекса.

#### **Статья 194. Условия назначения пенсии по случаю потери кормильца**

Нетрудоспособным членам семьи граждан, указанных в пунктах 1–3 статьи 190 настоящего Пенсионного кодекса, пенсия по случаю потери кормильца назначается независимо от продолжительности трудового стажа умершего кормильца.

#### **Статья 195. Размер пенсии по старости**

Пенсия по старости назначается в следующем размере:

- гражданам, указанным в пунктах 1–3 статьи 190 настоящего Пенсионного кодекса, а также гражданам, ставшим инвалидами в результате других радиационных и техногенных катастроф, в размере 120 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса;
- гражданам, указанным в пунктах 4–10 статьи 190 настоящего Пенсионного кодекса, в размере 100 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса.

*Ныне размер пенсии составляет соответственно 250 и 200% базовой пенсии по старости, или 3900 и 3120 руб. (1560 х соответственно на 2,5 и 2,0). Предлагаемые размеры — 4200 и 3500 руб.*

*Наиболее рациональный вариант — определять размер пенсии на основе минимального размера страховой пенсии (ст. 56 ПК) с индексацией его на общих основаниях (см. ст. 52 ПК).*

#### **Статья 196. Размеры пенсии по инвалидности**

Пенсия по инвалидности гражданам, ставшим инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС либо в результате других радиационных или техногенных катастроф, назначается в следующих размерах: по инвалидности I группы в размере 230 процентов, II группы — 115 процентов и III группы — 58 процентов минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса.

*Это выше соответственно ныне установленных размеров на 250, 125 и 80 руб.*

#### **Статья 197. Размеры пенсии по случаю потери кормильца**

Пенсия по случаю потери кормильца членам семей граждан, пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф, назначается детям, потерявшим обоих родителей, и детям одинокой умершей матери в размере 230 процентов, другим членам семьи — в размере 115 процентов на каждого члена семьи минимального размера пенсии по старости, предусмотренного частью первой статьи 56 настоящего Пенсионного кодекса.

*Ныне размер пенсии составляет 3900 и 1950 руб., или ниже предлагаемых размеров на 250 и 125 руб.*

#### **Статья 198. Применение при установлении пенсий гражданам, пострадавшим в результате радиационных и техногенных катастроф, других статей Пенсионного кодекса**

При установлении пенсий гражданам, пострадавшим в результате радиационных и техногенных катастроф, назначении, перерасчете и выплате им пенсий применяются статьи 58, 61–63, 66, 71, 86–92, 108–114, 115 (часть вторая), 116–126 настоящего Пенсионного кодекса.

## Глава 22. Общие положения

### Статья 199. Основания для предоставления государственного пенсионного пособия

Основанием для предоставления государственного пенсионного пособия является признанная обществом необходимость оказания материальной поддержки пожилым и нетрудоспособным гражданам, которые по каким-либо причинам не приобрели право на страховую или государственную пенсию.

Государственное пенсионное пособие устанавливается и выплачивается гражданам Российской Федерации, проживающим на ее территории.

### Статья 200. Круг лиц, обеспечиваемых государственным пенсионным пособием.

В соответствии со статьей 199 настоящего Пенсионного кодекса государственное пенсионное пособие устанавливается детям-инвалидам, инвалидам с детства, инвалидам, пожилым гражданам, детям в случае потери одного или обоих родителей.

### Статья 201. Право выбора пенсии или государственного пенсионного пособия

Гражданам, имеющим право на страховую или государственную пенсию и государственное пенсионное пособие, назначается пенсия или указанное пособие, по их выбору, если иное не предусмотрено настоящим Пенсионным кодексом.

Государственное пенсионное пособие сверх соответствующей пенсии устанавливается и выплачивается:

- несовершеннолетним детям, потерявшим обоих родителей, которым пенсия по случаю потери кормильца назначена лишь в связи со смертью одного из родителей, а также несовершеннолетним детям умершей одинокой матери;
- родителям и вдовам (вдовцам), не вступившим в новый брак, военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы или умерших после увольнения с военной службы вследствие военной травмы, которым не назначена вторая пенсия по старости (инвалидности) или за выслугу лет.

## Глава 23. Условия предоставления и размеры государственного пенсионного пособия

### Статья 202. Условия предоставления государственного пенсионного пособия

Государственное пенсионное пособие предоставляется в связи с установлением инвалидности, достижением соответствующего возраста либо утратой несовершеннолетним ребенком одного или обоих родителей.

### Статья 203. Размеры государственного пенсионного пособия

Государственное пенсионное пособие устанавливается в следующих размерах по отношению к минимальному размеру страховой пенсии по старости, предусмотренному частью первой ст. 56 настоящего Пенсионного кодекса:

- детям-инвалидам, инвалидам I группы с детства, несовершеннолетним детям, потерявшим обоих родителей, и детям умершей одинокой матери — в размере 90 процентов;
- инвалидам I группы, кроме инвалидов I группы с детства, инвалидам II группы с детства — 75 процентов;
- инвалидам II группы, кроме инвалидов II группы с детства, — 60 процентов;
- инвалидам III группы, несовершеннолетним детям, потерявшим одного из родителей, гражданам, достигшим 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины), гражданам из числа малочисленных народов Севера, достигшим 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), — 40 процентов.

*С 1 декабря 2007 г. социальная пенсия (теперь это пособие) составляет 1326 или 1560 руб. Наименьший размер лишь для инвалидов, у которых незначительно снижены способности к трудовой деятельности, у остальных размер одинаковый — 1560 руб. Предлагается не только повысить эти выплаты, но и ввести разумную дифференциацию их размеров. Они составят 90, 75, 60 и 40% минимального размера пенсии по старости (3500 руб.) Это соответственно 3150, 2625, 2100 и 1400 руб.*

*В принципе, уровень всех государственных пенсионных пособий определяется законодателем волевым решением.*

### Статья 204. Выплата государственного пенсионного пособия

Государственное пенсионное пособие выплачивается в полной сумме, определенной при ее назначении или перерасчете, в том числе гражданам, имеющим доходы в связи с трудовой или иной деятельностью.

*В настоящее время установлено исключение для престарелых в возрасте 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины) — им социальная пенсия не выплачивается, если они работают (п. 2 ст. 11 Закона от 15 декабря 2001 г.).*

*Сохранять это исключение нецелесообразно, поскольку размер предлагаемого пособия хотя и выше социальной пенсии, но все же значительно ниже прожиточного минимума. К тому же «исключение» не действует на практике и носит дискриминационный характер.*

**Статья 205. Применение при установлении государственных пенсионных пособий других статей Пенсионного кодекса**

При установлении государственных пенсионных пособий, их назначении, перерасчете и выплате применяются статьи 61–63, 66, 71, 108–114, 115 (часть вторая), 116–126 настоящего Пенсионного кодекса.

## Часть IV

### Раздел X. Управление пенсионным обеспечением в Российской Федерации

#### Глава 24. Общие положения

**Статья 206. Предмет правового регулирования**

Предметом правового регулирования являются общественные отношения по управлению пенсионным обеспечением, осуществляемым в Российской Федерации за счет средств обязательного пенсионного страхования и средств федерального бюджета.

**Статья 207. Цель правового регулирования**

Целью правового регулирования общественных отношений по управлению пенсионным обеспечением является разделение функций предмета управления между Пенсионным фондом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, обусловленных различиями в экономической и правовой природе пенсионного обеспечения, предоставляемого гражданам соответственно за счет средств обязательного пенсионного страхования и средств федерального бюджета.

## Глава 25. Разграничение компетенции по управлению пенсионным обеспечением

### Статья 208. Компетенция Пенсионного фонда Российской Федерации

Управление пенсионным обеспечением за счет средств обязательного пенсионного страхования, включая дотацию государства, выделяемую для пополнения этих средств, осуществляет Пенсионный фонд Российской Федерации.

Пенсионный фонд Российской Федерации является государственной некоммерческой самостоятельной организацией, созданной в соответствии с настоящим Пенсионным кодексом, наделенной правом создавать территориальные органы, учебные и научные учреждения.

Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.

*ПК предусматривает утверждение законом Положения (устава) о ПФР. В нем имеется в виду определить в полном объеме правовой статус ПФР.*

### Статья 209. Компетенция Правительства Российской Федерации

Управление пенсионным обеспечением за счет средств федерального бюджета осуществляет Правительство Российской Федерации.

К компетенции Правительства Российской Федерации относится также организация управления другими социальными выплатами, производимыми за счет указанного бюджета.

*К выплатам, указанным во второй части данной статьи, относится дополнительное материальное обеспечение, ежемесячные денежные выплаты инвалидам, участникам ВОВ и т.д.*

*Наиболее целесообразным представляется создание централизованной федеральной пенсионной службы.*

### Статья 210. Координация деятельности в сфере пенсионного обеспечения в Российской Федерации

Деятельность в сфере управления пенсионным обеспечением Пенсионным фондом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации координируется в случае необходимости Президентом Российской Федерации.

По соглашению между Пенсионным фондом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации (или уполномоченным им на это соответствующим органом федеральной исполнительной власти) назначение, организация выплаты и доставка государственных пенсий, государственных пенсионных пособий и иных социальных выплат может осуществляться за счет средств федерального бюджета Пенсионным фондом Российской Федерации.

*Имеется в виду соглашение, заключаемое на возмездной основе, с предварительным перечислением ПФР соответствующих ассигнований из федерального бюджета.*

## Часть V

### Раздел XI. Заключительные положения

#### Глава 26. Срок введения в действие Пенсионного кодекса, перерасчет (назначение) пенсий на условиях и по нормам Пенсионного кодекса

##### Статья 211. Этапы введения в действие Пенсионного кодекса

Настоящий Пенсионный кодекс в части минимальных размеров страховых и государственных пенсий, а также государственного пенсионного пособия вводится в действие с 1 июля 2008 г.

С 1 июля 2008 г. все страховые взносы направляются для выплаты страховых пенсий.

В полном объеме настоящий Пенсионный кодекс вводится в действие с 1 июля 2009 г.

*Данный раздел общий ко всему Пенсионному кодексу.*

*Значительный объем расходов необходим для доведения всех пенсий до минимального уровня. Повышение пенсий до этого уровня необходимо для безотлагательного преодоления крайней пенсионной нищеты, которая продолжается 15 лет, с середины 1993 г., и далее нетерпима.*

*Направление всех взносов на выплату текущих страховых пенсий с 1 июля 2008 г. необходимо для осуществления первого этапа (часть первая данной статьи).*

##### Статья 212. Перерасчет пенсии по документам пенсионного дела

Перерасчет (назначение) пенсии на условиях и по нормам Пенсионного кодекса осуществляется на основании документов, имеющихся в пенсионном деле, а также данных, которыми располагает орган, осуществляющий перерасчет пенсии.

*Для перерасчета пенсий по документам пенсионных дел потребуется около полугода, учитывая повсеместное внедрение в органах, осуществляющих пенсионное обеспечение, современной электронной вычислительной техники.*

*Данные, имеющиеся в территориальных органах ПФР, могут быть использованы, в частности, для определения заработка за период после введения персонифицированного учета уплаты*

*страховых взносов (практически с 1999 г. почти повсеместно, а в отдельных регионах — даже ранее).*

*Закон от 17 декабря 2001 г., введенный через две недели после его принятия, фактически не предусматривал перерасчета пенсии и повышения их подавляющему большинству пенсионеров (почти у 95% пенсионеров размер пенсии сохранился прежним), он лишь изменил идеологию пенсионного обеспечения и упразднил страховую пенсионную систему. Перерасчет (назначение) пенсий по условиям и нормам ПК РФ приведет к увеличению пенсии всем гражданам, он не может быть осуществлен в столь короткий период.*

##### Статья 213. Перерасчет пенсии по документам, представленным после введения в действие Пенсионного кодекса

При представлении дополнительных документов после введения в действие Пенсионного кодекса, подтверждающих обстоятельства, имевшие место до 1 января 2009 г., и дающие право на дальнейшее повышение пенсии, пенсия вновь пересчитывается. При этом перерасчет пенсии производится с 1 января 2009 г., если указанные документы представлены до 1 января 2010 г.

При представлении документов позднее пенсия пересчитывается в порядке, установленном статьей 112 настоящего Пенсионного кодекса.

*В пенсионных делах многих граждан может не оказаться всех необходимых документов, с учетом которых определяется пенсия с 1 января 2009 г. (о заработке, стаже и т.д.). Причин этому много — стаж по Закону от 17 декабря 2001 г. не имеет юридического значения, пенсия по этому закону не исчисляется из заработка и т.д. Нет полных данных и в органах, осуществляющих пенсионное обеспечение, в частности о заработке до введения персонифицированного учета уплаты страховых взносов в системе обязательного пенсионного страхования.*

*Целесообразно в связи с этим установить определенный срок, в течение которого граждане вправе представить соответствующие дополнительные документы для перерасчета пенсии вновь с учетом таких документов. Установление достаточного срока позволит не только полностью реализовать гражданам без ущерба фактически имеющиеся у них пенсионные права, но и облегчит работу органов, осуществляющих пенсионное обеспечение.*

*Достаточным сроком является, на наш взгляд, год со дня введения в действие ПК РФ.*

**Статья 214. Сохранение ранее установленного размера пенсии**

Гражданам, которым пенсия назначена до введения в действие настоящего Пенсионного кодекса, не имеющим право на более высокую пенсию на условиях и по нормам Пенсионного кодекса, пенсия сохраняется в ранее установленном размере.

*В связи с предлагаемыми условиями и нормами «новая пенсия» подавляющего большинства граждан окажется значительно выше, чем их прежняя пенсия. Однако возможны иные случаи (теоретически при заработке около 1,5 млн руб. в месяц в общей сумме, причём в пяти и более местах работы).*

*В связи с этим предлагается норма о сохранении прежнего размера пенсии.*

*Следует ли индексировать чрезмерно высокий прежний размер пенсии? По нашему мнению, не следует. В случае признания необходимости индексации данную статью необходимо дополнить частью второй «Индексация этой пенсии осуществляется на общих основаниях, предусмотренных статьей 52 настоящего Пенсионного кодекса». Возможно и компромиссное решение.*

**Глава 27. Признание утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации****Статья 215. Законодательные акты Российской Федерации, которые утрачивают силу**

Признать утратившими силу с 1 января 2008 г. следующие законодательные акты Российской Федерации:

*Перечень таких актов подготовлен и уточняется. При проведении пенсионной реформы 2002 г. перечень этих актов не определялся. В Законе от 17 декабря 2001 г. указывалось в обобщенной форме, что «законы, принятые до вступления в силу настоящего закона... применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону». Использовать такой метод ныне недопустимо.*

**Статья 216. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Пенсионным кодексом**

**1.** Впредь до приведения законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, в соответствие с настоящим Пенсионным кодексом, законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации применяются в пределах и в порядке, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации, постольку, поскольку они не противоречат настоящему Пенсионному кодексу.

**2.** Поручить Правительству Российской Федерации и Пенсионному фонду Российской Федерации в течение трех месяцев со дня принятия настоящего Пенсионного кодекса:

- привести в соответствие с настоящим Пенсионным кодексом изданные ими нормативные правовые акты;
- подготовить и внести в установленном порядке предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации в связи с принятием настоящего Пенсионного кодекса;
- принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию настоящего Пенсионного кодекса.

## Пояснительная записка к проекту Пенсионного кодекса Российской Федерации **Банкротство пенсионной реформы. Что делать?**

Наши выводы содержатся в названии этого материала. Но их все же необходимо доказать, ибо те, кто изобретал и внедрял пенсионную реформу, все еще во власти или вблизи нее и утверждают иное. Что делать? Нужна новая концепция российской пенсионной системы, позволяющая придать ей человеческий облик. Но этого мало: необходим проект соответствующего закона, в котором наглядно отражается сущность предлагаемых преобразований. Другими словами, пора от слов, критики и обещаний перейти к делу. **Если федеральная власть не понимает, что нужно делать или не хочет понять этого, необходимо ее менять.** Иного выхода нет. Зачем нам депутаты и сенаторы, безропотно голосующие за проекты законов, которые не отвечают интересам населения и подготовлены лишь в угоду бизнесу? Это ведь не только непригодные пенсионные законы, но и многие другие законы, например, закон о монетизации льгот, вызвавший, можно сказать без преувеличения, всенародное возмущение, также как и пенсионные законы, закон о пособиях по временной нетрудоспособности и пособиях по беременности и родам, ограничивающий права граждан на полноценное пособие, и некоторые иные законы.

### **Прежде всего об итогах пенсионной реформы 2002 года.**

Для того, чтобы их оценить, необходимо вернуться на несколько лет назад.

В 1990 году парламент России принял Закон «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (далее Закон 1990 г.). Его цели формулировались в самом законе и состояли в том, чтобы создать в России единую систему государственных пенсий, обеспечить стабильность достигнутого уровня пенсионного обеспечения и дальнейшее его повышение. В нем определялись также основные критерии дифференциации условий и норм пенсионного обеспечения — ими признавались труд и его результаты. Общий уровень обеспечения согласно этому закону превосходил тот, который предусматривался законодательством СССР.

Однако этому закону, в котором воплощались, в частности, все общепризнанные мировым сообществом принципы обязательного пенсионного страхования, практически не суждено

было регулировать пенсионные отношения: многочисленные поправки выхолостили первоначальный смысл правовых норм, превратив его в антипод тому закону, который принимался парламентом России в конце 1990 года. Все эти поправки являлись результатом адаптации (приспособления) закона к стремительно деградирующей экономике страны, вызванной то ли грубейшими просчетами, то ли преднамеренными действиями федеральной исполнительной власти. В итоге к 2002 г. в России сложился недопустимо низкий уровень пенсионного обеспечения — в три, а зачастую и более раз ниже, чем в доперестроечный, советский период.

По существу все граждане, трудившиеся многие годы и создавшие богатство страны, оказались нищими. Исключение составляли лишь отдельные категории чиновников, входящие во властные структуры или обслуживающие их: для них соответствующими указами Президента, изданными в 1996 г. и несколько позднее, были введены особые, более высокие пенсии или доплаты к обычным пенсиям. Пенсионная жизнь этой когорты привилегированных пенсионеров оказалась значительно лучше, чем всех остальных, т.е. подавляющего большинства пенсионеров. Такова печальная реальность, сложившаяся ко времени пенсионной реформы.

В преддверие пенсионной реформы ей предшествовала наскоро организованная, но довольно острая дискуссия. Она касалась идеологии предстоящей реформы, ее сущности. Позиции оппонентов диаметрально расходились. Представители властных структур настаивали на введении в России особой пенсионной системы, содержание которой отражалось в соответствующих проектах законов, подготовленных в лоне аппарата ряда ведомств федеральной исполнительной власти. Ведущие специалисты, не связанные с идеологической установкой, данной «сверху», настаивали на возрождении в России страховой пенсионной системы.

В середине ноября 2001 года состоялись парламентские слушания на тему «Реформирование пенсионной системы в Российской Федерации. Проблемы и перспективы». Все выступления, за исключением лишь одного, носили критический уклон. Неприглядная оценка идеологии и методов проведения пенсионной реформы содержалась в выступлениях в печати многих специалистов\*.

\* См.: Ржаницына Л. Революция сверху // Социальная защита. №1; Азарова Е. Пенсионная

Однако голоса тех, кто решился в то время открыто критиковать предлагаемую реформу, потонули в дружном хоре чиновников, стремительно и настойчиво форсирующих ее проведение. Их не услышал и глава государства, инициирующий реформу и, видимо, введенный в заблуждение идеологами пенсионной реформы\*.

В результате все предложенные проекты пенсионных законов оказались принятыми без каких-либо существенных поправок и дополнений. Пенсионная реформа, таким образом, состоялась.

Насколько был обоснован переход от распределительной пенсионной системы, т.е. страховой, к принудительной, накопительной системе? Ведь принудительной накопительной системы нет ни в одной европейской стране. Процитируем ответ на этот вопрос председателя Конституционного суда РФ В. Зорькина: «Ученые-юристы обращают внимание на необоснованный переход от распределительной системы... к накопительной». В данном случае, отмечает он дальше, «во главу угла ставится прежде всего достижение экономического эффекта, а не обеспечение достойного уровня жизни пенсионеров». Общий вывод его таков: «Произвольные действия законодателя в такой важной и деликатной сфере, как область социальных прав, недопустимы»\*\*. Добавим, что указанный переход признают необоснованным не только ученые-юристы, но и экономисты, а произвольных действий довольно много. Со времени начала пенсионной реформы прошло 6 лет. Срок немалый, вполне достаточный для того, чтобы осознать содеянное. **Что дала пенсионная реформа людям? Какие цели она преследовала? Какая навязана России пенсионная система и какова пенсионная политика ныне?** Вот те основные вопросы, на которые необходимо дать исчерпывающие и правдивые ответы. Скажем прямо: ответы на эти вопросы вряд ли совпадут с оценками результатов реформы, о которых общество информируют органы исполнительной власти. То, что пенсионная система зашла в тупик и непригодна,

реформа: хуже не будет? // Хозяйство и право. № 10. 2001; Вульф Л. Необходима независимая экспертиза // Ваше право. Документы. № 46. 2001; Захаров М., Тучкова Э. Пенсионная реформа в России. М., 2002.

\* Проекты пенсионных законов внесены на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации Президентом.

\*\* Старт справедливости. РФ. 12 июня 2007.

вынуждены признать и некоторые ее творцы\*, а также те, кто голосовал за предложенные законы. Вот, например, оценка пенсионной реформы председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. Мироновым: «...в нынешнем виде пенсионная реформа не нужна гражданам... Необходимо менять несправедливые принципы финансирования и пенсионного обеспечения»\*\*.

**Итак, ответ на первый вопрос, — что дала пенсионная реформа людям, или, несколько иначе, каков материальный достаток обычных (непривилегированных) пенсионеров ныне, после реформы.** Их положение существенно не изменилось, оно по-прежнему драматично. Пенсионная реформа не привела и не могла привести к существенному улучшению материального положения пенсионеров, это доказывалось нами ранее, и данное предсказание, к сожалению, подтвердилось. Небольшую прибавку к пенсии получили лишь инвалиды I группы и те граждане, которые перешагнули 80-летний возрастной рубеж. Однако их численность незначительна\*\*\*.

Какой сложился к началу 2007 года средний размер трудовой пенсии по старости? Всего 3015 рублей. Социальное ведомство информирует общество лишь о среднем размере, преднамеренно несколько завышая его\*\*\*\*. Средний размер пенсии немного выше убогого прожиточного минимума, определенного Правительством на основе скудной потребительской корзины (на первый квартал 2007 г. он установлен в размере 2950 руб.). Но ведь примерно у половины стариков пенсия зачастую ниже этого позорного для страны минимума. Самую острую проблему — как людям выжить, расходуя значительную часть такой мизерной пенсии на оплату жилья, коммунальных услуг, лекарств и другие неотложные нужды, государство не решило. При этом надо иметь в виду, что для большинства пенсионеров их пенсия основной и, как правило,

\* Ясин Е. До пенсии и после // РФ. 23 августа 2006. Автор в прошлом министр экономики России.

\*\* РФ. 15 декабря 2006 г.

\*\*\* Должителей в России около 2% общей численности пенсионеров по старости, в два с лишним раза меньше, чем в других развитых странах. Как это ни парадоксально, существенно увеличилась пенсия у работающих пенсионеров.

\*\*\*\* Средняя трудовая пенсия, подсчитанная «по-зубовски» несколько выше, поскольку к ней приплюсовываются выплаты по государственному пенсионному обеспечению, а это вторые пенсии за выслугу лет чиновникам, инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, родителям и вдовам погибших военнослужащих, доплаты за особые заслуги и т.д.

единственный источник средств существования. Их скудные сбережения, которые имели лишь немногие, «сгорели» в первые годы перестройки и вследствие дефолта 1998 г. Несмотря на увеличение числа граждан, которым пенсия назначается ежегодно вновь, общая численность пенсионеров по старости не возрастает. Это свидетельствует о повышении смертности людей пенсионного возраста. Естественно, возникает вопрос, не эту ли цель преследовала реформа, устанавливая нищенский уровень пенсии.

Пенсионный достаток инвалидов еще скуднее, в том числе даже тех, кто полностью нетрудоспособен. Их средняя пенсия около 2200 рублей.

За истекший 2007 г. пенсии немного подросли в связи с их индексацией, но и цены на потребительские товары и услуги возросли не в меньшей степени. Всем ведь понятно, что «пенсия» инфляция выше, чем официальная, рассчитываемая по всем видам товаров и услуг, потребляемых как бедными, так и богатыми. Общеизвестно, что наибольший рост цен наблюдается по товарам и услугам, приобретаемым бедными, а к ним относится большинство пенсионеров. Таким образом, утверждение о том, что реальный уровень пенсии повышается в такой же степени, в какой растут реальные доходы всего населения, неверно: реальный рост пенсионных выплат значительно ниже. Примечательно, но средняя пенсия тех граждан, которым она установлена недавно, еще ниже (почти на 10%)\*.

Одним из основных показателей любой пенсионной системы является коэффициент замещения. Им признается соотношение пенсии и прежнего заработка. В советский период он составлял при среднем заработке свыше 50%, а при меньшем заработке достигал 75% и даже 100%. К концу 2001 года, т.е. до пенсионной реформы, коэффициент замещения при среднем заработке понизился до 34%. За годы реформы он не возрос, а наоборот, еще более снизился — до 24%. В дальнейшем коэффициент замещения будет падать, ибо механизм его сокращения заложен в законе. Столь низкого коэффициента замещения нет ни в одной промышленно развитой стране. В этих странах он уже давно не ниже 40%, а во многих из них ныне достигает

60 и более процентов\*, хотя оплата труда в этих странах в несколько раз выше, чем в России, зачастую на порядок.

**Какие же цели преследовала пенсионная реформа?** В законах цели даже не указаны. Они становятся очевидными лишь в результате анализа содержания пенсионных законов, а также поправок к ним и налоговому законодательству, принятых позднее. Эти цели следующие: упразднить обязательное (по существу государственное) пенсионное страхование в России, сохранив лишь формально его прежнее название; превратить страховые платежи в налоговые; закрепить на долгие годы низкий уровень пенсионного обеспечения всех тех, кому пенсия назначена до 1 января 2002 года, и тех, кому она будет устанавливаться в ближайшей и более отдаленной перспективе; подтвердить законом фактически сложившийся отказ от создания в России единой системы государственных пенсий, исключить из числа государственных трудовые пенсии и легализовать созданную по указу Президента и функционирующую еще до пенсионной реформы систему привилегированных пенсий для федеральных и региональных государственных служащих. Все эти цели достигнуты.

**И последний вопрос — какой по своей сути является сложившаяся в России в результате реформы пенсионная система и какова пенсионная политика, проводимая государством на современном этапе.**

С 1 января 2002 года в России введена индивидуальная принудительная накопительная система. Ее суть раскрывает ст. 3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании». В ней указывается, что страховые взносы обязательного пенсионного страхования — это «индивидуальные возмездные обязательные платежи, ...персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию и в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенных на его индивидуальном лицевом счете». Сущность обозначена предельно четко — сколько за тебя и тобою заплачено, столько и получишь в виде пенсии, исчерпаешь свой пенсионный капитал — останешься без пенсии. Под обещание уве-

\* Минимальный коэффициент замещения при полном страховом стаже определен Конвенцией МОТ № 102, она принята в 1952 г., но до сих пор не ратифицирована нашей страной. Обычно учитывается заработок работника мужского пола, занятого в промышленности. В России коэффициент замещения по традиции рассчитывается по соотношению средней пенсии и среднего заработка.

\* В статье приводятся данные о средних размерах пенсии, которые рассчитаны на основании статистической отчетности по форме № 94 (пенсии) по состоянию на 31.12.2005 г. // Пенсия. № 10. 2007. Данные за 2007 г. будут опубликованы не ранее сентября 2007 г.

личить пенсию через многие годы, которое, как нам представляется, вряд ли будет выполнено, уже ныне резервируются почти 4% взимаемых страховых взносов, а в ближайшей перспективе изъятия достигнут 6%.

Система, в основу которой положен данный принцип и весьма сомнительное обещание, не соответствует общепризнанным международным принципам организации обязательного пенсионного страхования\*.

Пенсионных систем подобно той, которая установлена в России, в мире нет. Во всех промышленно развитых странах действуют подлинные, а не фиктивные системы обязательного пенсионного страхования. Ни одна из стран не отказалась и не собирается отказываться от такой системы. Они дополняются системами пенсии для каждого нетрудоспособного и добровольными, а не принудительными, накопительными системами. Симбиоз, изобретенный в России, уникален и не имеет аналогов, в нем отразился лишь чилийский вариант, т.е. отсталой страны, вообще не имеющей ранее страховой пенсионной системы, и стремление предельно минимизировать пенсионные расходы. Их власть считает, видимо, обузой для общества, а пенсионеров — лишними людьми.

В чем же суть страховой пенсионной системы, которую в период с 1993 г. по 2002 г. разрушала власть, а с 1 января 2002 г. отменила вовсе, сохранив лишь для видимости ее название?

Такая система основана на солидарности поколений, а также тех, кому предстоят долгие годы жизни и тех, кто, увы, не доживет до старости, т.е. в перераспределении между застрахованными средств, образуемых в результате уплаты обязательных страховых взносов. Следовательно, система обязательного пенсионного страхования, — это коллективная защита в случае наступления старости, нетрудоспособности, потери кормильца. Ни о каком индивидуальном учете страховых взносов и обеспечении на эквивалентной основе в пределах уплаченных страховых взносов каждым застрахованным здесь не может быть и речи. При такой системе предстоящие расходы на выплату страховой пенсии признаются частью стоимости рабочей силы, цены труда, отложенной на пенсионный период жизни человека. Страховые взносы, другими словами, — часть необходимого продукта и издержек производства, они имеют

строгое целевое назначение и не могут отождествляться с налоговыми платежами, которые носят фискальный характер и являются по существу частью прибавочного продукта. Заменяя страховые взносы налогом, в нашей стране практически упразднили социальное страхование.

Введение в развитых странах добровольных накопительных систем в дополнение к обязательным страховым системам — следствие экономической зрелости этих стран, стабильного их развития, достаточно высокого уровня доходов населения, в том числе трудовых, и, главное — доверия граждан государству. В России пока всего этого нет. Да и доверять практически многим добровольно нечего, слишком уж низкие в нашей стране трудовые доходы, и большинство граждан вообще не имеет сбережений. Именно поэтому в России и введена индивидуальная принудительная накопительная система взамен страховой.

Коротко о принудительных пенсионных накоплениях в России и их судьбе. С 1 января 2005 года накопительная часть трудовой пенсии дополнительно к базовой и страховой частям установлена лишь для граждан, которые родились в 1967 году и позднее. У всех наших соотечественников постарше, в том числе у тех, кому уже установлена пенсия и кто выйдет на пенсию в ближайшие 15, 20 лет (соответственно женщины и мужчины)\*, нет и никогда не будет накопительной части пенсии. С 1 января 2005 года, кстати, ее отменили для женщин, которые родились в период с 1957 по 1966 г. и мужчин, которые родились в период с 1953 по 1966 г., причем без всяких объяснений.

Но главное даже не в том, что у одних будет накопительная часть трудовой пенсии, а у других она не предвидится. Суть заключается в том, что за счет накопительной части трудовой пенсии общая сумма всех частей трудовой пенсии не увеличится, ибо при направлении части страховых взносов для выплаты более молодым застрахованным в отдаленной перспективе накопительной части соответственно уменьшается их страховая часть пенсии. Следовательно, мнение о том, что за счет накопительной части у ныне молодых застрахованных увеличивается общая сумма пенсии, есть ни что иное, как заблуждение. Не увеличится, в лучшем случае она останется той же, но может даже сократиться, поскольку накопительная часть не индексируется.

\* Если пенсионный возраст к тому времени повысят, а это весьма вероятно, то накопительная часть трудовой пенсии станет выплачиваться еще позднее, т.е. со дня достижения повышенного пенсионного возраста.

\* Подробно о социальном страховании см. «Концепция совершенствования системы социального страхования в Российской Федерации». Коллектив авторов. Человек и труд. 2006. №1, 2, 3, 4.

Угроза для пенсионных накоплений и их девальвация, т.е. снижение покупательской способности вследствие инфляции, а также финансовых потрясений, подобных дефолту 1998 года. Пока еще пенсионные накопления не прирастают, как было обещано, а финансовые потрясения полностью не исключаются. К тому же, как показывают опросы, многие сомневаются в том, что государство всерьез намерено возвращать пенсионные накопления через многие годы. Российская власть еще не отдавала долги собственному народу, в том числе по доверенным ей вкладам, а эти прошлые долги огромны. К тому времени, когда наступит срок расплаты, во власти не будет уже тех, кто придумал и выстроил принудительную накопительную систему, а новые лидеры вряд ли выполнят обещания, данные другими. Не исключается, что накопительная пенсионная система может оказаться финансовой пирамидой, выстроенной самим государством, наподобие той, которая была создана в преддверие дефолта 1998г.

Судьба пенсионных накоплений ныне такова — в случае смерти застрахованного до наступления пенсионного возраста накопления практически не выдаются, заявления от граждан о том, кому следует их выдать, не принимались 6 лет; основной долей (более 95%) пенсионных накоплений владеет и распоряжается государство (за счет этих средств оно, в частности, возвращало внешний долг).

Что касается пенсионной политики, то она не меняется и пока еще по-прежнему направлена на сохранение крайне низкого уровня пенсионного обеспечения и минимизацию средств, выделяемых на выплату пенсий. Доказательством этого является значительное снижение страховых взносов, преобразованных в единый социальный налог (далее — ЕСН). До 1 января 2002 г. типичный размер страховых взносов составлял 28% фонда оплаты труда. Взимание страховых пенсионных взносов в таких размерах привело к образованию излишков средств, т.е. превышению доходов над пенсионными расходами, причем их объем стремительно нарастал. Вместо повышения общего уровня пенсионного обеспечения принимаются решения, направленные на ограничения поступления средств в виде страховых взносов. Во-первых, снижается размер страховых взносов с 28 до 20%, т.е. на 8 пунктов, или почти на 29%\*. Во-вторых,

увеличивается та доля страховых пенсионных взносов, которая уплачивается за застрахованных, родившихся в 1967 году и позднее, предназначенная в отдаленной перспективе для выплаты им накопительной части трудовой пенсии и, следовательно, не направляемая на выплату текущих пенсий (до 4, а с 2008 г. до 6% из 14%).

Кто выиграл, а кто проиграл от снижения с 1 января 2005 г. размера ЕСН? В выигрыше оказались работодатели, прибыль которых увеличилась в связи с удешевлением рабочей силы (напомним, страховые пенсионные взносы — часть ее стоимости), а также государство, взимающее соответствующий дополнительный налог с возросшей прибыли. Проиграли все застрахованные и пенсионеры из их числа, поскольку сократились доходы Пенсионного фонда России (далее ПФР) и, следовательно, уменьшился объем средств, предназначенных на выплату страховых пенсий. Тщетными оказались также заверения о том, что возросшая прибыль от снижения ЕСН будет направлена на развитие производства и повышение заработной платы, а теневые доходы легализируются. Ни того, ни другого не произошло.

Однако доходы ПФР уменьшились не только от снижения ЕСН. Как известно, в прошлом все застрахованные уплачивали 1% своего заработка в виде личного обязательного пенсионного взноса. Он предназначался на выплату трудовых пенсий и пополнил доходы ПФР. Данный обязательный пенсионный платеж затем был отменен, но его отмена не сопровождалась увеличением заработной платы, поскольку одновременно с отменой этого взноса увеличили ставку подоходного налога с 12 до 13%. Доходы ПФР, таким образом, уменьшились, а доходы бюджета увеличились.

Финансовые ресурсы, предназначенные для выплаты трудовых пенсий, ограничиваются не только в связи с сокращением объема его доходов, поступающих в виде пенсионных страховых взносов, но и возложением на него тех расходов, которые не являются пенсионными. Таких навязанных фонду расходов много, их число постоянно увеличивается. Перечислим некоторые из них: это расходы на выплату социальных пособий на погребение неработающих пенсионеров; на материально-техническое обеспечение деятельности ПФР и его территориальных органов; на доставку и пересылку пенсий и пособий; на выплату пособий трудоспособным гражданам, осуществляющим уход за инвалидами I группы и теми, кто достиг 80 лет; на улучшение условий проживания граждан в учреждениях социаль-

\* Размер страховых взносов понижен не только в ПФР, но и в другие централизованные страховые фонды. Платежи в Фонд социального страхования снижены, например, с 5,4 до 3,2, а затем до 2,9%.

ного обслуживания; на проведение юбилейных мероприятий и т.д. В 2007 году на ПФР возложили также финансовую поддержку другого внебюджетного фонда — Фонда социального страхования РФ.

**В итоге всех этих манипуляций финансовая база пенсионной системы оказалась подорванной** и на ее основе практически невозможно добиться существенного повышения трудовых и иных пенсий, а также обоснованной, социальнооправданной дифференциации уровня пенсионного обеспечения. Вот как оценил сложившуюся ситуацию Президент страны В.В. Путин в своем ежегодном послании: «...В тяжелые годы реформ многие, а если сказать по-честному, подавляющее большинство пенсионеров, фактически оказались за чертой бедности». Он также отметил, что у общества, которое неуважительно относится к старикам, нет будущего. Как нам представляется, уважительное отношение заключается прежде всего в предоставлении им пенсии, обеспечивающей достойный уровень жизни. Пока этого в России нет, хотя слова о любви и уважении к старшему поколению звучат постоянно.

**Изменится ли пенсионная политика в 2008–2010 годах?** Судя по прогнозу социально-экономического развития страны на эти годы, подготовленному Правительством РФ, не изменится, поскольку имеется в виду сохранить и в дальнейшем ту убогую систему, которая действует сейчас, т.е. индивидуальную принудительную накопительную систему. Доля страховых взносов, которая резервируется для выплаты в отдаленной перспективе накопительной части пенсии, увеличивается до 6%, а это значит, что для выплаты текущих пенсий будет направляться еще меньшая часть страховых взносов. Дефицит ПФР за указанные годы возрастет почти в три раза, восстанавливать «отобранные» 9% страховых взносов не планируется, не намечается также пересмотр явно заниженной шкалы взимания страховых взносов и освобождение ПФР от нецелевых расходов. Что касается коэффициента замещения, он по-прежнему будет снижаться и к 2015 г. составит 21%, а к 2020 г. — 17,5%\*.

Перспектива, таким образом, мрачная.

**Настало время признать, что практически полное разрушение страховой пенсионной системы, введенной в России в 1990 году по примеру других развитых стран, установление вместо нее с**

**начала 2002 года индивидуальной принудительной накопительной пенсионной системы и намечаемое ее сохранение в будущем является ошибкой.**

Признав это, необходимо безотлагательно приступить к возрождению подлинной страховой пенсионной системы, о которой говорилось выше. Все объективные предпосылки для этого появились: восстанавливается экономика страны, постепенно преодолеваются негативные последствия перестроечного периода, существенно увеличивается внутренний валовой продукт (далее ВВП), основательно пополняются золотовалютные запасы, создан и интенсивно нарастает стабилизационный фонд и т.д.

В таких условиях дальнейшая экономия финансовых ресурсов, необходимых для развития социальной сферы, в частности пенсионного обеспечения, не оправдана. Ведь согласно Конституции страны, Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). **Пока еще Россию нельзя, как нам представляется, отнести к социальным государствам, ибо ее политика не имеет выраженную и четкую социальную ориентацию.** Об этом свидетельствует, прежде всего, распределение ВВП — в нашей стране социальные расходы в общем объеме ВВП значительно ниже, чем в других развитых странах. На рубеже XXI века доля социальных расходов в странах Европейского союза на социальную защиту составила около 28% совокупного ВВП\*, при этом наиболее весомую их часть составляли расходы на пенсионное обеспечение. Это позволило обеспечить высокие жизненные стандарты и надежную защиту застрахованных. А как в России? Ассигнования на социальные нужды в России, по оценке известных экономистов, составляют примерно 15% ВВП\*\*, а на пенсионное обеспечение — лишь около 6%, или в два, три раза меньше, чем в других странах. Из этого следует, что нищета пенсионеров в России запланирована, она объясняется недофинансированием социальной сферы в целом и пенсионного обеспечения в частности. Мизерные вливания, которые практикуются и широко рекламируются, не могут изменить общую негативную ситуацию. Еще раз сошлемся на послание Президента РФ. Он подчеркнул, что «мы должны предпринять все

\* Антропов В. Социальная защита в странах Европейского союза. М., 2006. С. 42.

\*\* Глазьев С. Во всем виноват профицит. Российская газета. 10 октября 2006 г. // По оценке автора, профицит бюджета на 2007 год (1,58 трл. руб.) равен недофинансированию социальной сферы.

\* Соловьев А.К. Актуальное обоснование вариантов развития пенсионной системы // Пенсии. 2007. № 5. С. 41.

усилия для гарантии достойной жизни пенсионеров в будущем». Это будущее наступило. Пора действовать, т.е. от обещаний перейти к конкретным делам.

**С чего следует начать реорганизацию российской пенсионной системы?** Прежде всего, необходимо уяснить азбучные истины, касающиеся сущности двух видов государственных пенсий — страховых и нестраховых. Пенсии за труд в качестве застрахованных являются государственными пенсиями, ибо они выплачиваются за счет обязательного (принудительного) пенсионного страхования, введенного федеральным законом, и все параметры этих пенсий, как и других государственных пенсий, также определены федеральным законом. Вместе с этим надо отказаться от отождествления страховых взносов, в частности пенсионных, с налоговыми платежами, поскольку их сущность, как отмечалось, иная. Объявив страховые взносы налогом, государство практически присвоило себе ту собственность, которая ему не принадлежит и которой оно не вправе единолично распоряжаться.

Страховая пенсия, повторим еще раз, — это пенсия, заработанная трудом, уплатой страховых взносов. Другими словами, страховая пенсия — это пенсия работника, она возвышается над пенсией, установленной государством для каждого нетрудоспособного человека как члена обществ, гражданина страны. Она выплачивается за счет страховых взносов, которые являются частью издержек на оплату труда, и разумной, необходимой дотации из федерального бюджета. Что касается пенсии, установленной для каждого человека как члена общества (мы предлагаем назвать эту выплату государственным пенсионным пособием), то она выплачивается за счет общих налоговых доходов федерального бюджета, причем на равных основаниях всем гражданам, вне какой-либо связи с их трудовой деятельностью.

В России решили все иначе, а именно в трудовой пенсии выделили базовую часть и возложили все расходы по ее выплате на застрахованных. Для этого из 20% обязательных страховых пенсионных взносов (их включили в ЕСН) — 6% направляется на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии. В итоге эти 6% превратились по существу для застрахованных в дополнительный налог, уплачиваемый в казну за их счет сверх подоходного налога.

В нашей стране средства обязательного социального страхования традиционно признаются федеральной государствен-

ной собственностью, что дает основание Правительству, которое управляет государственной собственностью согласно Конституции РФ, распоряжаться этими средствами, без учета особенностей их формирования, экономической и правовой природы и даже без учета мнения тех, за кого вносятся указанные выше платежи, т.е. фактических собственников данных средств. Ими являются, в конечном счете, застрахованные, поскольку пенсионные платежи независимо от того, кто их вносит — работодатель или работник — являются, как уже неоднократно отмечалось, отложенной на пенсионный период частью заработной платы, перераспределяемой впоследствии между застрахованными, они несут компенсационный, а не фискальный характер. Фонды обязательного (принудительного) социального страхования, в том числе пенсионного, в других странах не признаются государственной собственностью и управляются иначе, чем в России, как правило, представителями застрахованных и работодателей на паритетных началах. В России ПФР превратился фактически в финансовый придаток федеральной исполнительной власти, он полностью утратил свою самостоятельность.

**Уяснив эти азбучные истины и руководствуясь ими, следует незамедлительно приступить к конструктивной трансформации всей системы государственного пенсионного обеспечения России.** При этом надо учитывать, что при сохранении прежней доли ВВП, идущей на выплату государственных пенсий, обеспечить достойный уровень жизни пенсионеров вряд ли возможно. Объективная необходимость увеличения указанной доли ВВП как минимум вдвое должна быть осознана как самой властью, так и бизнесом. Пока такого понимания нет.

Перестройка пенсионной системы должна затронуть как ее финансовую базу, так и условия, нормы пенсионного обеспечения. **Начать надо с финансовой базы**, ибо без ее значительного пополнения невозможно повысить общий уровень пенсионного обеспечения, который, как уже отмечалось, в настоящее время крайне низкий.

Финансовая база (основа) пенсионной системы, признаваемой государственной, должна формироваться за счет двух основных источников: первый источник — это обязательные страховые пенсионные взносы (далее сокращенно — страховые взносы), второй — обязательная дотация из федерального бюджета.

Доступ к первому источнику — равный для всех застрахованных и их семей. Второй источник предназначен для ком-

пенсации некоторых расходов, которые должно нести все общество, однако до сих пор они возлагаются в нашей стране лишь на застрахованных.

Как следует трансформировать источники с тем, чтобы гарантировать стабильность пенсионной системы и значительно повысить уровень страховых пенсий?

Необходимо прежде всего восстановить те доходы, которые утрачены (изъяты) частично или полностью в результате пенсионной реформы.

1. Как известно, ранее страховые взносы начислялись в размере 28% по отношению к фонду оплаты труда (наиболее типичный размер). В настоящее время — это всего лишь 20%, т.е. их размер снижен на 8 процентных пунктов, или почти на 29%. Столь значительное снижение — явная уступка власти бизнесу. Уступка поспешная и необоснованная, приведшая, во-первых, к невозможности кардинального улучшения пенсионного обеспечения граждан из числа застрахованных и их семей и, во-вторых, превратившая бюджет ПФР из профицитного в дотационный. Согласно Федеральному закону «О бюджете Пенсионного фонда России на 2007 год» дефицит определен в сумме свыше 88 млрд рублей, его предполагается покрыть за счет ассигнований из федерального бюджета.

Восстановление прежнего размера страховых взносов, уплачиваемых работодателями в ПФР, значительно повысит доходы ПФР. «Возврат» отобранных 8 процентных пунктов страховых взносов — это 572 млрд руб. в расчете на 2007 г. или выше на 13 млрд руб. суммы расходов, предусмотренных на выплату базовой части трудовой пенсии. Весь объем средств, которые дополнительно поступят в ПФР в связи с увеличением размера страховых платежей до прежнего уровня, должен быть направлен на выплату текущих пенсий. В связи с таким решением базовая часть пенсии практически упраздняется, и она вливается в страховую часть.

Можно ли считать страховые платежи работодателей в размере 28% слишком высокими? В странах Западной Европы, в которых функционируют типичные страховые пенсионные системы и страховые платежи уплачиваются не только работодателями, но и застрахованными, их совокупный размер зачастую значительно выше, чем в России. В Нидерландах, например, они достигают 55, во Франции — 49, Австрии — 42, Германии — 41, Италии — 40, Греции — 36% по отношению к заработку. При этом львиная их доля расходуется на нужды пенсионного обеспечения.

В России страховые взносы, а точнее ЕСН, не достигают 27%, в том числе на пенсионное обеспечение — 20%.

Предлагаемое решение о восстановлении прежнего типичного размера страховых взносов для работодателей вряд ли найдет поддержку бизнеса, поскольку его реализация приведет к некоторому сокращению доходов работодателей.

Но это еще не все. Ныне для страхователей, выступающих в качестве работодателей организаций, установлены разные ставки страховых взносов, например, пониженные для страхователей организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции. Кроме того, для отдельных налогоплательщиков предусмотрены льготы. Возражать в принципе против пониженных тарифов и страховых льгот вряд ли целесообразно. Однако вполне очевидно, что все эти послабления должны предоставляться не за счет других застрахованных, за которых уплачиваются страховые взносы по полной программе, а за счет федерального бюджета. Другими словами, недобор страховых взносов, который образуется в связи с введением пониженных тарифов и льгот, необходимо компенсировать за счет федерального бюджета.

Рассчитать потери доходов в виде страховых взносов в связи с указанными обстоятельствами не представляется возможным (в утвержденном бюджете ПФР не содержится соответствующих данных), но ими располагает, видимо, ПФР.

Что касается самозанятого населения, то страховые платежи этого населения вообще необоснованно занижены. Фиксированный платеж составляет всего 150 руб. (иногда даже 100 руб.) в месяц. Это всего 4–7% минимальной оплаты труда, введенной с сентября 2007 г., или в три раза ниже, чем страховой платеж работодателя — физического лица. По имеющимся данным, страховые взносы в виде фиксированного платежа составляют всего около 5 млрд руб. в год. Объяснение этого: занижение страхового платежа, во-первых, и уклонение значительной части самозанятого населения (практически большинства) от обязательного пенсионного страхования, во-вторых. Целесообразно повысить страховые платежи указанного населения до 28% заявленного дохода или хотя бы дохода, равного минимальному уровню оплаты труда, и не допускать соответствующую деятельность без уплаты страховых взносов.

Осуществление всех перечисленных мероприятий, касающихся страховых пенсионных взносов, приведет к увеличению их поступлений в бюджет ПФР примерно на 700 млрд руб.

2. Выше указывалось, что в прошлом все застрахованные уплачивали в ПФР личный страховой взнос из своего заработка в размере 1%, но затем его отменили и переадресовали в подоходный налог, увеличив ставку этого налога с 12 до 13%.

Указанный страховой взнос застрахованных в ПФР необходимо восстановить, снизив соответственно на 1% ставку подоходного налога (с 13 до 12%). В результате общий уровень страховых взносов, предназначенных для выплаты страховых пенсий, составит не 28, а 29%, т.е. возрастет на 9 процентных пунктов, или на 45% (9/20), и доходы ПФР повысятся еще почти на 90 млрд руб.

3. Направление страховых взносов на выплату в отдаленной перспективе накопительной части трудовых пенсий (ныне это 4, а с 2008 г. — 6% из 14%), уплачиваемых за застрахованных, родившихся в 1967 году и позже, ведет к сокращению средств, предназначенных для выплаты страховой части текущих пенсий более 36 млн пенсионеров. На выплату этой части пенсий в настоящее время направляется лишь 13, а с 2008 г. будет использоваться еще меньше — 10% страховых платежей. Расчет реальных потерь в связи с изъятием взносов прост — он основан на структуре занятого населения. Все застрахованные делятся на две группы — тех, кто родился в 1967 году и позже, и всех остальных, кто старше. Сейчас эти группы по численности примерно равны, а в дальнейшем первая группа начнет постепенно увеличиваться, а вторая — сокращаться.

Все это свидетельствует о том, что уменьшение страховых взносов, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий, путем снижения их в перспективе даже до 8% (когда старшее поколение, которому сейчас 40 лет и более, сменится молодым) запланировано изначально. На 1 января 2007 г. сумма пенсионных накоплений достигла 349 млрд руб., за 2007 г. она возрастет на 136 млрд руб. и составит к концу 2007 г. 468 млрд.

Выход из такой кризисной ситуации очевиден: необходимо упразднить накопительную часть трудовой пенсии, направив весь объем доходов в виде страховых взносов на выплату текущих пенсий, включая и ту их часть, которая пока еще предназначена для резервирования. Такое решение пополнит доходы, по данным утвержденного бюджета ПФР на 2008 г. на 150 млрд руб.

Исключив из трудовой пенсии вместе с базовой частью и накопительную часть, мы получаем классическую страховую пенсию.

**Что же делать с пенсионным накоплением?** Те, которые уже внесены (до 1 января 2008 г.), необходимо вернуть, как и было обещано, в виде соответствующей доплаты к пенсии после достижения пенсионного возраста. Дополнительно к страховой пенсии, назначенной в соответствии с новым законом. Возможен и другой вариант — вернуть их незамедлительно в связи с упразднением накопительной части пенсии. Но этот вариант, хотя и справедлив, однако нереален, ведь придется сразу возратить свыше 450 млрд руб., которых практически нет, они израсходованы и существуют лишь на бумаге — на индивидуальных лицевых счетах сравнительно молодых застрахованных.

4. Объем средств, которые могут быть использованы для выплаты страховых пенсий, значительно возрастет, если с ПФР снять все непенсионные расходы. Общая их сумма просчитывается по бюджету ПФР, утверждаемому на каждый год и в дальнейшем корректируемому, она возрастает с каждым годом. По бюджету на 2007 год сумма таких расходов достигла 100 млрд руб. Какие это расходы, указывалось выше. Очевидно, все подобные расходы не должны осуществляться за счет страховых взносов, их следует финансировать за счет соответствующих бюджетных ассигнований, как это практиковалось сравнительно недавно и осуществляется ныне в отношении пенсионного обеспечения других граждан, не из числа застрахованных и их семей, — военнослужащих, сотрудников МВД, ФСБ, МЧС, прокуроров и следователей, судей, чиновников и др.

5. Значительный источник увеличения в виде страховых взносов — это легализация оплаты труда. По ориентировочным оценкам, «черные» и «серые» зарплаты, на которые не начисляются страховые взносы, составляют около 30%. До сих пор многие утверждают, что снижение налогового бремени и особенно ЕСН выведет из тени подобные выплаты. Практика, как отмечалось, опровергает подобные утверждения. К тому же всем ясно, что налоги и другие принудительные выплаты из доходов организаций и населения, в том числе трудовых, необходимы для нормального функционирования государства и развития общества.

Как это ни парадоксально, но до сих пор не используются иные действенные рычаги преодоления неплатежей, например, применение к виновным предпринимателям самых строгих санкций — вплоть до конфискации личного имущества, запрета на занятие предпринимательской деятельностью и т.д. Между тем такие меры практикуются в других странах.

Рассчитывать на то, что завтра все указанные зарплаты выйдут из тени, вряд ли можно, но сократить их, хотя бы на треть, вполне возможно. А ведь это приведет к увеличению доходов более чем на 140 млрд рублей.

**6.** В России, как уже говорилось выше, застрахованные до сих пор пока еще не уплачивают страховых взносов из своего заработка. Во всех 15 странах Европейского союза, давно являющихся его членами, а также других членах этого союза, принятых позднее, страховые взносы уплачиваются как работодателями, так и работниками. При этом их совместные взносы, как указывалось, значительно превышают те, которые взимаются в России с работодателей. Как правило, доля взносов работодателей выше, зачастую значительно, но в принципе участие застрахованных в формировании соответствующих обязательных страховых фондов — явление повсеместное. Что касается стран — членов СНГ и Балтии, то во многих из них также введены личные страховые платежи застрахованных, правда, по сравнению другими странами в сравнительно небольших размерах. В Белоруссии, например, работники вносят 1%, в Украине от 2 до 6, Молдове — 3, Литве — 2,5% заработка\*.

В настоящее время в России вряд ли возможно введение для застрахованных весомых страховых взносов, учитывая, что их заработок невелик. Поэтому на первом этапе наше предложение заключается в том, чтобы вернуть ранее установленный, а затем отмененный платеж в размере 1% заработка, с соответствующим снижением ставки подоходного налога, о чем выше уже говорилось. Это пополнит бюджет ПФР еще на 90 млрд руб.

В дальнейшем целесообразно постепенно повышать участие застрахованных в формировании фонда обязательного пенсионного страхования. Разумеется, что повышение взносов работников должно сопровождаться целевым увеличением их заработной платы. В противном случае это может привести к социальным конфликтам, поскольку оплата труда в стране до сих пор все еще неоправданно занижена. Взимание обязательных страховых взносов с трудовых доходов застрахованных создаст, кроме того, предпосылки для действенного контроля за уплатой таких взносов работодателями снизу, т.е. самими застрахованными. Ныне такого контроля фактически нет, хотя он крайне необходим.

**7.** Во многих странах работодатели уплачивают обязательные пенсионные страховые взносы по единому тарифу, исхо-

дя из всей суммы начисленной оплаты труда, а работники вносят такие взносы из заработка, ограниченного соответствующим пределом. Этот предел практически определяет максимальный размер пенсии, учитывая, что пенсия исчисляется из заработка, с которого уплачиваются указанные взносы.

В России действует ступенчатая регрессивная шкала взимания страховых взносов, т.е. объем страховых взносов снижается по мере увеличения трудового дохода работника (он подсчитывается нарастающим итогом с начала года). При доходе до 280 тыс. руб. взносы составляют 20%, с суммы свыше 280 тыс. до 600 тыс. руб. — 7,6%, с суммы свыше 600 тыс. руб. страховые взносы не взимаются. Следовательно, при равном фонде оплаты труда те организации, где высокая оплата труда и численность работников незначительна, уплачивают страховые взносы в сумме значительно меньшей, чем те организации, в которых оплата труда ниже, а работающих больше. Первые — это высокодоходные организации и отрасли (добыча нефти, газа, цветных металлов, банки и т.д.). Ко вторым относятся организации сельского хозяйства, коммунального хозяйства и многие другие. Вполне очевидно, что регрессивная шкала в России введена и сохраняется в интересах бизнеса. Ее давно пора заменить другой, предусматривающей уплату страховых взносов по единому тарифу со всего начисленного заработка или хотя бы с заработка до 600 тыс. руб. в год. Это существенно увеличит доходы в виде страховых взносов и, помимо того, исключит злоупотребления. Злоупотребления обусловлены тем, что при равном фонде оплаты труда работодателю выгоднее иметь меньшее число работников, но с высокой оплатой (более 280 тыс. руб.), чем большее число работников с низкой оплатой труда.

Планку в 280 тыс. руб., с которой взыскиваются страховые взносы в наиболее высоком размере, уже давно пора отменить или хотя бы значительно повысить. Вот данные о верхней границе заработка в некоторых европейских странах, выше которой страховые взносы не взимаются. В расчете на месяц они составляют (в тыс. евро): Австрии — 3,5; Германии — 5,2; Греции — 2,0; Италии и Нидерландах — 2,5; Франции — 4,1. В России регрессивная шкала предусматривает взимание взносов в наиболее высоком размере с 280 тыс. руб. в год, или 23,3 тыс. в месяц, что составляет всего 660 евро в месяц.

**8.** Подоходный налог в России по сравнению с другими промышленно развитыми странами невелик — 13%, его ставка не дифференцируется в зависимости от уровня доходов, следова-

\* Антропов В. Цит. соч. С. 69.

тельно, 13% заработка взимается с оплаты труда в размере, допустим, 12 тыс. руб. в месяц и 100, 200 и более тысяч рублей. Во всех других странах практически введены ступенчатые прогрессивные ставки взимания этого налога: чем выше доход, тем большая его часть уплачивается в казну в виде подоходного налога. Кроме того, в России не определено целевое назначение этого налога, в то время как во многих странах оно зачастую обозначено — за счет этого налога или его части пополняются фонды социальной защиты населения, в частности, предназначенные для выплаты нестраховых пенсий, пособий бедным и т.д.

Почему же в России не вводится прогрессивная шкала взимания подоходного налога, что объективно необходимо? Данному решению противится наиболее влиятельная часть населения, доходы которой чрезмерно велики. По этой же причине с некоторых видов доходов ставки подоходного налога ниже, чем с трудовых доходов, например, с доходов в виде дивидендов. Ныне подоходный налог «потерян» для федерального бюджета, он в отличие от прошлого не поступает в этот бюджет, отсюда, видимо, полное пренебрежение к нему федеральной власти.

Мы вовсе не предлагаем лишить субъекты РФ данного вида налога или его части. Предложение заключается в том, чтобы установить прогрессивную шкалу уплаты данного налога и ту часть налога, которая взимается со сверхдоходов, направлять для использования ее в социальных целях на федеральном уровне. Трудно определить, насколько это может пополнить доходы, предназначенные для пенсионного обеспечения. По ориентировочной оценке, они увеличатся примерно на 3–5%, а это около 50–70 млрд руб.

Прогрессивный подоходный налог и полная прозрачность его использования — вот что необходимо.

**9.** Последнее предложение касается существенного повышения второго источника, т.е. обязательной дотации из федерального бюджета. В настоящее время ее практически нет и все расходы, которые должно нести государство, возлагаются на застрахованных. В советский период этому было объяснение, т.к. практически пенсионное обеспечение полностью финансировалось из союзного бюджета, а страховые взносы являлись одним из источников доходов этого бюджета. В других странах пенсионный соцстрах находится, можно сказать, на хозрасчете.

**Что это за расходы, которые обязано нести государство, но до сих пор по традиции с советских времен возлагаются на за-**

**страхованных?** Это расходы на выплату надбавок (под различными их наименованиями) к пенсии на уход за некоторыми пенсионерами (инвалиды I группы и долгожители), на иждивенцев; расходы, связанные с включением в трудовой стаж различных нестраховых периодов, — временной нетрудоспособности, отпусков по беременности и родам, по уходу за детьми и т.д., трудовой деятельности, в течение которой гражданин не подлежал обязательному пенсионному страхованию (военная служба, служба в МВД, ФСБ, налоговой полиции, МЧС, в судебных органах в качестве судьи, в прокуратуре в качестве прокуроров, следователей и т.д.); расходы, связанные с выплатой досрочных пенсий по старости до достижения обычного пенсионного возраста, и многие другие. По ориентировочной оценке, все эти нестраховые периоды составляют не менее 5% трудового стажа и, следовательно, пенсионных расходов (65 млрд руб.).

**Что касается досрочных пенсий по старости, то здесь сложилась весьма сложная и острая ситуация.**

Судя по статистической отчетности, в нашей стране каждому третьему пенсионеру устанавливается досрочная пенсия по старости, т.е. на 5, 10 лет ранее достижения обычного (нормального) пенсионного возраста. Установлено 28 различных оснований для снижения пенсионного возраста, при этом 23 из них связаны с условиями труда, а 5 — с личностью того, кому назначается пенсия (многодетные матери, матери инвалидов с детства и т.д.). Что касается расходов на выплату таких пенсий, то они оцениваются примерно в 12% всех расходов, выделяемых на выплату пенсий по старости. Почему не треть? Дело в том, что пенсионер, получивший досрочную пенсию, затем вливается в общую численность пенсионеров по старости, поскольку достигает обычного пенсионного возраста. Досрочных пенсионеров по старости в России более 3580 тыс. из 29 365 тыс. всех пенсионеров по старости. Расходы на выплату досрочных пенсий по старости составляют примерно 150 млрд руб. в год.

Законом от 17 декабря 2001 г. предусматривалось установить особую систему профессиональных пенсий с взиманием дополнительных страховых пенсионных взносов с работодателей, у которых выполняются соответствующие работы. Ничего этого не сделано до сих пор, хотя прошло 6 лет. Все досрочные пенсии по-прежнему выплачиваются за счет страховых взносов и, судя по всему, это вполне устраивает власть и крупный бизнес, но явно ведет к занижению пенсий всем другим пенсионерам.

Предлагается все расходы по выплате досрочных пенсий по старости (пока они являются досрочными) возложить на федеральный бюджет и бизнес. После того как досрочная пенсия перестает быть досрочной, т.е. когда пенсионер достигает обычного пенсионного возраста, выплата ее должна производиться за счет другого источника — средств обязательного пенсионного страхования.

В данном случае возможны два варианта решения: первый — возложить все расходы на федеральный бюджет без взимания дополнительных платежей с соответствующих организаций, и второй — возложить все расходы на федеральный бюджет с пополнением его доходов определенными платежами соответствующих организаций.

Почему предлагается изменить финансовое обеспечение выплаты досрочных пенсий по старости? В связи с тем, что в осуществлении работ в неблагоприятных условиях, которые пока еще не устранимы, или в неблагоприятных условиях для проживания (Крайний Север) заинтересовано все общество, а не только наемные работники. Следовательно, затраты, связанные с осуществлением досрочного пенсионного обеспечения, должны нести все общество.

Особого решения требует вопрос о финансировании досрочных пенсий по старости, которые назначаются многодетным матерям, матерям инвалидов с детства и некоторым другим гражданам, — финансирование расходов по выплате досрочных пенсий этим категориям граждан следовало бы возложить полностью на федеральный бюджет.

В целом за счет федерального бюджета обязательная дотация должна составлять около 20% доходов в виде обязательных страховых взносов, т.е. примерно 260 млрд рублей.

Нами не ставится цель с полной достоверностью подсчитать все возможные источники пополнения бюджета ПФР. Но даже те, которые указаны выше, позволят более чем вдвое увеличить доходы бюджета ПФР и, следовательно, в такой же степени повысить общий уровень пенсионного обеспечения и вывести, наконец, наших соотечественников-пенсионеров, которым все мы обязаны очень многим, из бедности и нищеты.

Финансовые ресурсы могут быть значительно пополнены также за счет других мероприятий.

**Перестройка финансовой базы российской пенсионной системы, осуществляемой за счет бюджета ПФР, не самоцель. Она необходима в целях изменения параметров пенсионного**

**обеспечения и установления в итоге социально оправданных, справедливых условий и норм, в соответствии с которыми назначаются и выплачиваются государственные страховые пенсии.** Такие пенсии призваны гарантировать старшему поколению и нетрудоспособным гражданам достойные условия жизни, как этого требует Конституция России. Выполняют ли они свое предназначение? Не выполняют: мизерные пенсии за многолетний труд, которые введены в России, не могут обеспечить достойную жизнь.

Международная практика обязательного пенсионного страхования свидетельствует о том, что условия и нормы пенсионного обеспечения определяются с учетом трудового вклада застрахованного. Этот вклад имеет количественный и качественный параметры. Первый — как долго человек трудился и, следовательно, подлежал указанному виду страхования. Второй — как оценивался его труд, т.е. каким был характерный для него уровень трудового дохода.

Количественный показатель выражается обычно в стажевом стандарте, а качественный — в размере типичного для застрахованного заработка. При превышении установленного стажевого стандарта пенсия повышается, в случае его недостаточности, наоборот, понижается. Во всех случаях пенсия подсчитывается на основе среднего заработка, который определяется за соответствующий период работы, как правило, достаточно длительный. В большинстве стран определены минимальные и максимальные размеры страховых пенсий. Их цель соответственно — гарантировать минимальный уровень страховой пенсии (он выше уровня социального пособия) и предотвратить необоснованные излишки в пенсионном обеспечении, поскольку финансовые ресурсы государства и страхового фонда не безграничны.

Таковы общепризнанные, наиболее распространенные в западных странах исходные параметры, с учетом которых определяется право на страховую пенсию и ее размер. Однако законодательство каждой страны имеет особенности. Они обусловлены уровнем экономического развития, демографической ситуацией, традициями и рядом других обстоятельств.

При изменении условий и норм пенсионного обеспечения в России следует учитывать опыт других стран и нашей страны, а также нормативы и рекомендации, предусмотренные в международных правовых актах. То, что Россия еще не ратифицировала многие такие акты, не является основанием для их иг-

норирования. Рано или поздно эти акты будут ратифицированы Россией и, следовательно, уже сейчас могут служить ориентиром при совершенствовании пенсионных законов.

Основным ориентиром при подготовке соответствующих управленческих решений является Конституция страны, имеющая высшую юридическую силу и прямое действие. К сожалению, разработчики пенсионных законов, введенных в действие с 1 января 2002 г., не всегда учитывали требование конституционных норм. Результат известен: оспаривание гражданами многих предписаний указанных законов, массовые обращения в Конституционный суд Российской Федерации, значительное число постановлений и определений этого суда, признающих жалобы и обращения обеснованными.

**Начнем рассмотрение основных положений новой концепции, с учетом которых предстоит назначать пенсию по старости.** Такую пенсию получает, как уже указывалось, подавляющее большинство граждан и на ее основе имеется в виду определять уровень всех других пенсий, как это принято в развитых странах и практиковалось ранее в России.

Прежде всего, о стажевом стандарте.

Трудовой стажевый стандарт, который определял право на получение полной пенсии по старости, составлял как в СССР, так и в России 20 и 25 лет (соответственно для женщин и мужчин). Во многих других странах стандарт не различается для мужчин и женщин и устанавливается одинаковой продолжительности. Объясняется это как тем, что страховая пенсия «зарабатывается» в равной степени как мужчинами, так и женщинами, общепризнанным международным принципом о равенстве прав женщины и мужчины. «Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации», — гласит Конституция нашей страны (п. 3 ст. 19). В большинстве стран стажевый стандарт, необходимый для получения полной пенсии, составляет 30 и даже более лет (например, во Франции, Германии).

На этом фоне выглядит странным установленный пенсионной реформой стажевый стандарт, необходимый для получения полной страховой пенсии по старости на общих основаниях, в 5 лет, как для женщин, так и мужчин. Учитывая, что страховым стажем признается лишь уплата страховых взносов за гражданина, в том числе не им лично, а другими лицами, то ныне действующее законодательство предоставляет возможность получить трудовую пенсию вообще без выполнения какой-либо трудовой деятельности. При этом ее размер может быть таким же,

а подчас и более высоким, чем у тех, кто трудился многие годы. Данное положение противоречит трудовой сущности страховой пенсии и большинством населения не одобряется. Оно допустимо лишь в сфере добровольного, дополнительного пенсионного страхования, откуда и почерпнуто.

Трудовой стаж (продолжительность трудовой и иной общественно полезной деятельности) по ныне действующему российскому пенсионному законодательству вообще не влияет на размер пенсии. С его учетом оцениваются лишь пенсионные права, приобретенные до 1 января 2002 г., а также назначаются досрочные пенсии по старости. Он юридически безразличен при определении уровня пенсионного обеспечения застрахованных в отличие от обеспечения государственных пенсиями федеральных государственных служащих, депутатов, судей, кадровых военнослужащих, сотрудников МВД и многих других.

Стажевый стандарт необходимо восстановить и в перспективе установить его одинаковым для мужчин и женщин — продолжительностью в 30 лет. Однако выравнивание стажевого стандарта для женщин и мужчин и некоторое его повышение должно сопровождаться решением о включении в стаж женщин тех периодов, которые ранее учитывались им в стаж наравне с трудовой деятельностью, а теперь исключаются. Речь идет о тех периодах, когда женщина готовится стать матерью, становится ею и ухаживает за ребенком в первые годы его жизни.

До 1 января 2002 г. в стаж любой женщины, родившей ребенка, в том числе не состоявшей на работе, засчитывалось 70 дней до родов и время ухода за каждым ребенком до трех лет, но в общей сложности не более 9 лет. В условиях катастрофического снижения рождаемости пенсионная реформа 2002 г. лишила женщин-матерей указанного права. Ныне в страховой стаж включается лишь время ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более трех лет в общей сложности, и лишь при условии рождения ребенка и ухода за ним после 1 января 2002 г. Вряд ли стоит доказывать дискриминационность и неконституционность данного правила.

При выравнивании стажевого стандарта утраченные женщинами права необходимо восстановить в полном объеме, в противном случае их возможности для реализации пенсионных прав ограничиваются, а это не согласуется с общим конституционным принципом равных возможностей мужчины и женщины для реализации прав (п. 3 ст. 19 Конституции РФ).

Периоды подготовки к профессиональной деятельности теперь вообще не включаются в трудовой стаж. Ранее они учитывались. История решения данного вопроса такова: сначала в трудовом стаже учитывалось лишь время подготовки рабочих кадров, повышения квалификации и переквалификации, затем решили включать в трудовой стаж также время обучения в средних специальных учебных заведениях и вузах, но при условии, что этому предшествовала трудовая деятельность; впоследствии время обучения засчитывали в трудовой стаж без каких-либо дополнительных условий, а с 1 января 2002 г. период обучения не учитывается в трудовом стаже, как при оценке пенсионных прав до января 2002 г., так и позднее.

Время обучения, видимо, все же не следует включать в трудовой стаж, учитывая, что такая пенсия «зарабатывается» всеми на равных основаниях, а заработать 30-летний трудовой стаж до достижения пенсионного возраста вполне реально и без учета периода обучения.

В результате пенсионной реформы установлены ограничения при включении в стаж даже таких периодов, как прохождение военной и иной, приравненной к ней службы (органах МВД, ФСБ, государственной противопожарной службе и др.), уход за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом, старым человеком. Теперь эти периоды могут включаться в страховой стаж, «если им предшествовала и (или) за ними следовала работа, в период которой за данное лицо уплачивались страховые взносы в ПФР». Это, на первый взгляд «безобидное» дополнение, лишило права на трудовую пенсию многих граждан, выполнявших такую деятельность, вынудило их искать пути обхода данного абсурдного правила. Все эти периоды должны, как и прежде, включаться в трудовой стаж, однако государство обязано возмещать бюджету ПФР соответствующие расходы, обусловленные включением этих периодов в стаж.

**В России, как отмечалось, широкое распространение получили пенсии, которые устанавливаются ранее достижения обычного пенсионного возраста.** Раньше они назывались пенсиями по старости на льготных условиях и пенсиями по старости в связи с особыми условиями труда. В первом случае пенсионный возраст снижался в связи с определенными особенностями человека (многодетность женщины, воспитание ребенка-инвалида и т.д., всего 5 оснований), а во втором случае — в связи с выполнением в течение длительного времени подземной работы, работы с вредными условиями труда, в го-

рячих цехах, с тяжелыми и другими неблагоприятными условиями труда.

Назначались также и пенсии за выслугу лет, как правило, независимо от возраста, но с учетом выполнения длительное время определенной профессиональной деятельности (педагогической, по охране здоровья населения, летной, артистической и др.).

Пенсионная реформа безжалостно расправилась как с первыми, так и со вторыми досрочными пенсиями, существенно изменив ряд условий их назначения.

Рассмотрим изменения в отношении первой категории пенсий на примере досрочного пенсионного обеспечения многодетных матерей. Льготные условия для них введены еще в СССР, 50 лет назад, и сохранялись в неизменном виде до 2002 г.

С 1 января 2002 г. стажевые требования для них изменились. Раньше для назначения им пенсии по старости на 5 лет ранее достижения общего пенсионного возраста требовался общий трудовой стаж не менее 15 лет. В этот стаж, помимо работы, засчитывались многие иные периоды, в частности, уход за детьми, о чем уже говорилось. По действующему пенсионному закону необходим не общий, а страховой стаж также не менее 15 лет. У многодетных матерей страховой стаж по своей продолжительности, как правило, меньше, чем общий трудовой стаж, поскольку в него включается только трудовая деятельность, в период которой женщина подлежала обязательному пенсионному страхованию, и за нее, следовательно, уплачивались страховые взносы, время ухода за детьми, но не более трех лет в общей сложности, да и то при условии рождения детей после 1 января 2002 г.

Без преувеличения можно утверждать, что около половины, а возможно, и более половины, многодетных матерей, которые достигли или достигнут 50 лет после 1 января 2002 г., лишились права на досрочную пенсию по старости. Причина этого — изменение правил подсчета стажа, т.е. исключение из стажа периодов ухода за детьми в возрасте до трех лет.

Снижение пенсионного возраста и стажевого стандарта для женщин в связи с многодетностью не распространено в мировой практике даже в странах, где сравнительно низкая рождаемость. При этом не без оснований считается, что снижение пенсионного возраста в отдаленной перспективе вряд ли влияет на решение родителей иметь заданное законодателем число детей. Да и многодетность в ущерб реальной возможности обеспечить необходимый достаток в семье и хорошее воспитание не поощ-

ряется. И все же ограничивать ранее введенные пенсионные льготы для многодетных матерей, которые, ориентируясь на них, планировали семью, вряд ли целесообразно, тем более в период резкого снижения рождаемости.

То же по существу произошло и с другими претендентами на получение досрочных пенсий по старости, в частности, матерями детей-инвалидов.

К числу лиц, права которых ограничены в связи с осуществлением пенсионной реформы, относятся и граждане, живущие и работающие на Севере. Назначение им пенсии по старости при пониженном пенсионном возрасте на 5 лет предусматривалось двумя законами — Законом 1990 г. и Законом от 19 февраля 1993 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Согласно этим законам пенсия по старости назначалась гражданам на 5 лет раньше, если они проработали в районах Крайнего Севера не менее 15 календарных лет, а в местностях, приравненных к этим районам, — не менее 20 календарных лет и имеют также общий трудовой стаж 25 или 20 лет (соответственно мужчины и женщины). При этом к северному стажу присоединяются все другие периоды трудовой деятельности, с учетом которых устанавливается досрочная пенсия по старости.

Теперь вместо общего трудового стажа требуется страховой стаж той же продолжительности. Однако в него, как отмечалось, включается лишь трудовая деятельность и не включаются иные, нестраховые периоды. К тому же страховой стаж, в отличие от ранее действовавшего законодательства, не исчисляется в льготном порядке в связи с работой на Севере.

Следует также отметить, что оценка пенсионных прав по состоянию на 1 января 2002 г. перечисленных выше граждан осуществляется без учета полагавшихся им стажевых пенсионных льгот, т.е. исходя из того, что необходим обычный стажевый стандарт, к примеру, многодетной матери и матери инвалида с детства 20 лет, а не 15.

Еще хуже, т.е. более несправедливо, поступили с теми, кто трудился на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах, на работах с тяжелыми и другими неблагоприятными условиями труда. Им сохранили прежний пониженный возраст, по достижении которого назначается досрочная пенсия, и прежнюю продолжительность специального стажа. Однако и в этом случае вместо общего

трудового стажа требуется страховой стаж, который по содержанию существенно отличается от общего в неблагоприятную для застрахованного сторону. Кроме того, данное ограничение усугубляется и тем, что упразднено, о чем уже говорилось, льготное исчисление как специального, так и общего трудового стажа в связи с работой на Севере.

Но это еще не все. Не менее существенно также то, что в результате пенсионной реформы многие вообще лишились права на досрочную пенсию.

Право на досрочную пенсию в связи с особыми условиями труда сохранено лишь за теми, кто проработал на соответствующих работах не менее половины требуемого стажа по состоянию на 1 января 2002 г. (при назначении пенсии в период с 1 января по 31 декабря 2002 г. — на день, с которого назначается пенсия). Всем остальным гражданам, проработавшим на соответствующих работах менее половины требуемого специального трудового стажа, а также всем, кто начал такую работу позже 1 января 2003 г., устанавливаются профессиональные пенсии в соответствии с федеральным законом о профессиональных пенсиях. Однако закон о профессиональных пенсиях принят лишь в первом чтении и дальнейшее его продвижение приостановлено, хотя истекло шесть лет с того времени, когда он должен был появиться. Практически дезориентировано около 2 млн застрахованных, выполняющих указанные выше работы. Им неизвестно, когда, на каких условиях, по каким нормам предполагается устанавливать профессиональные пенсии и кто из них будет отнесен к кругу лиц, обеспечиваемых в будущем профессиональными пенсиями\*. Кстати, предлагается ввести дополнительные страховые платежи для тех организаций (производств), где выполняются указанные выше работы. При таком решении неминуемо произойдет удорожание производимой продукции (угля, нефти, нефтепродуктов, газа, металлов, электроэнергии и т.д.). Это приведет к росту потребительских цен практически на все товары и услуги, т.е. к увеличению темпов инфляции, с которой пока еще без особого успеха борется

\* Конституционный суд РФ определил свою позицию по данному вопросу: он считает, что до введения в действие закона о профессиональных пенсиях досрочные пенсии по старости должны назначаться независимо от того, какая часть соответствующего страхового стажа имелась по состоянию на 1 января 2002 г. Однако позиция Конституционного суда пока еще не воплощена в законе.

Правительство, и в конечном счете, — к снижению уровня жизни населения.

То, что в нашей стране слишком много граждан, которым устанавливаются досрочные пенсии по старости, причем не всегда обосновано по условиям труда, вполне очевидно. Такого размаха досрочных пенсий, как в России, нет ни в одной другой стране. **Что же следует предпринять в отношении досрочных пенсий?**

Необходимо в ближайшее время восстановить право на досрочные пенсии по старости всех, кто лишился такого права в связи с пенсионной реформой 2002 г. В дальнейшем требуется определить перечень соответствующих производств и работ, где объективно не могут ныне и не смогут в ближайшей и более отдаленной перспективе быть устранены вредные и опасные для здоровья человека условия труда (подземные работы, работы с вредными условиями труда и т.д.). Досрочная пенсия за длительное выполнение подобных работ по-прежнему должна быть государственной и ее выплату следует производить, как отмечалось, за счет федерального бюджета или дополнительных страховых взносов до тех пор, пока она является досрочной. После достижения обычного пенсионного возраста выплату пенсии, которая перестала быть досрочной, следует производить на общих основаниях за счет средств обязательного пенсионного страхования. Однако время выполнения работ, которые ранее давали право на досрочную пенсию по старости, а теперь не дают, необходимо включать в установленном порядке в трудовой стаж, дающий право на досрочную пенсию по старости.

Что касается других производств и работ с фактически сложившимися неблагоприятными условиями труда, включенных в списки, утвержденные Правительством РФ без учета реальной возможности создания нормальных или близких к нормальным условий труда, то назначение досрочных пенсий за работу в таких условиях должно продолжаться до наступления срока, определенного для их устранения. После наступления этого срока соответствующую работу не следует относить к той, с учетом которой устанавливается досрочная пенсия.

Предлагаемый путь реформирования досрочного пенсионного обеспечения по старости долог и труден, но справедлив, в связи с чем он не может вызвать негативного восприятия.

**Одна из центральных проблем пенсионного обеспечения — определение возрастного рубежа, по достижении которого**

**всем гражданам устанавливается пенсия по старости, а проще — обычного (нормального) пенсионного возраста.** Замалчивать эту проблему нельзя. Ей придается политическое звучание: она то возникает, то гасится по указанию «сверху», обычно ко времени очередных выборов. Президент заявил, что пока он глава государства, повышения пенсионного возраста не будет. Все успокоились. Недавно вновь заговорили о необходимости повышения пенсионного возраста как наиболее эффективного способа сокращения пенсионных расходов и дефицита финансовых ресурсов ПФР. В ежегодном послании Президент еще раз подтвердил, что в обозримом будущем для повышения пенсионного возраста в нашей стране объективной необходимости нет, ибо до сих пор не исчерпаны значительные ресурсы, позволяющие обеспечить большую наполняемость пенсионного фонда и покрытия его дефицита. При этом, конечно, имелось в виду, что повышение пенсионного возраста — одно из самых непопулярных мероприятий. Однако все же надо осознать, что повышение пенсионного возраста в более отдаленной перспективе неизбежно, и готовиться к этому нужно уже сейчас как властным структурам, так и населению.

Во многих развитых странах в последние десятилетия отчетливо проявляется тенденция к повышению пенсионного возраста и выравниванию его для женщин и мужчин, если для женщин предусматривается более низкий пенсионный возраст. В Германии планируется повышение пенсионного возраста с 2001 г. по 2012 г. для женщин с 60 до 65 лет, т.е. до пенсионного возраста мужчин, и наряду с этим несколько ограничить возможность досрочного выхода на пенсию. В Италии пенсионный возраст для женщин повышается до возраста мужчин (60 лет) и в итоге вводится как для мужчин, так и для женщин гибкий пенсионный возраст в пределах 57–65 лет. Повышение возрастного ценза для выхода на пенсию по старости предусмотрено в Великобритании — за период с 2010 до 2020 г. пенсионный возраст женщин имеет в виду повышать каждый год на 6 месяцев и довести его постепенно до возраста мужчин (65 лет). В Португалии пенсионный возраст для мужчин 65 лет, а для женщин он повышается постепенно с 62 до 65 лет и т.д. В некоторых странах, где возрастной ценз для пенсии по старости одинаков для женщин и мужчин (65 лет), намечается некоторое его повышение (до 67 лет).

А какова ситуация в России?

Общий пенсионный возраст в нашей стране самый низкий: для мужчин — 60, а для женщин — 55 лет. Он не менялся с момента введения пенсий по старости для рабочих и служащих, т.е. в течение 70 лет. Такого низкого пенсионного возраста нет ни в одной европейской стране. В недалеком прошлом низкий пенсионный возраст оценивался как одно из преимуществ социализма. В то время средняя продолжительность жизни в стране повышалась из года в год и приблизилась вплотную к показателям ряда западных стран, где пенсионный возраст был выше, чем в СССР.

В настоящее время все изменилось, и низкий пенсионный возраст в России отражает демографическую и социальную катастрофу. Численность населения стремительно сокращается, людские потери огромны. Уровень смертности в России в 2–4 раза выше аналогичных показателей в развитых странах. Депопуляция — устойчивое превышение числа умерших над числом родившихся затронула практически почти всю российскую территорию и все этнические группы. Ее причины очевидны — сверхсмертность среди всех возрастных групп населения и беспрецедентное в истории падение рождаемости.

Подрыв здоровья населения, деградация медицинской помощи, ее дороговизна и как итог этого — сверхсмертность населения сказались на продолжительности предстоящей жизни людей. В настоящее время она не превышает 63 лет, а еще 13–14 лет тому назад составляла 69 лет. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин на 12–13 лет ниже продолжительности жизни женщин. Массовое вдовство женщин, их одиночество — вот удел многих женщин в старости. При сложившейся ситуации число мужчин, достигших в 2006 г. 16 лет, которые доживут до 60 лет, составит лишь 58%.

По сравнению со всеми западными странами Европы, в которых уже многие годы продолжительность жизни населения неуклонно повышается, в России этот процесс оказался прерванным и многие годы наблюдалась прямо противоположная тенденция. Объясняется это не генетическими особенностями соотечественников, жизненный потенциал которых не меньше, чем у других народов, а исключительно неудовлетворительными условиями жизни населения.

Низкий пенсионный возраст в России оправдан лишь указанными выше негативными обстоятельствами. Когда они отпадут, продолжительность предстоящей жизни россиян возрастет и вновь приблизится к европейской, а это произойдет лишь в слу-

чае существенных положительных сдвигов в уровне и качестве жизни, пенсионный возраст, конечно, придется повышать. Повышать его следует не наскоком, а постепенно, каждый год, допустим, на 3–4 месяца, предупредив об этом население заблаговременно, например, как в Великобритании — за 10 лет до начала поэтапного повышения. К тому же к такому мероприятию необходимо тщательно подготовиться: создать рабочие места и доступные условия труда для пожилых граждан, ввести ограничения на их увольнение до достижения повышенного пенсионного возраста, установить возможность досрочного выхода на пенсию по старости при определенных условиях и т.п.

**Ставить в настоящее время вопрос о незамедлительном повышении пенсионного возраста в России в целях сокращения пенсионных расходов, на наш взгляд, безнравственно.** Осознают ли сложившуюся ситуацию все те, кто влияет на формирование пенсионной политики, она ведь, как отмечалось, не изменилась? Да и те, кто ее разрабатывал и проводил, все еще во власти или вблизи. Вряд ли. Повышение пенсионного возраста намечалось более десяти лет назад, об это указывалось в соответствующей Концепции, одобренной Правительством, она не пересмотрена. Именно таким путем, отмечалось в ней, «может быть оптимизирована экономическая нагрузка пенсионной системы, решающим фактором ее является пенсионный возраст». Да, действительно, при доведении пенсионного возраста в России до типичного европейского стандарта (65 лет для мужчин и женщин) нагрузка пенсионной системы сократится почти вдвое, также как и численность пенсионеров, и расходы на выплаты пенсий. Но повышение пенсионного возраста ради лишь сокращения пенсионной нагрузки и пенсионных расходов не может являться в правовом и социальном государстве целью, это должно быть следствием увеличения продолжительности жизни людей, расширением их трудоспособного периода в пожилом возрасте и реальной возможности трудиться в таком возрасте. В России пока этого не наблюдается. Некоторые утверждают, что в России неблагоприятное соотношение численности пенсионеров по старости и граждан, находящихся в трудоспособном возрасте, и, следовательно, слишком велика нагрузка на занятое население, за счет страховых платежей которых выплачиваются пенсии. Это не так. В нашей стране данное соотношение лучше, чем в других европейских странах, хотя в этих странах пенсионный возраст выше российского.

Когда жизнь наших соотечественников улучшится, когда существенно возрастет ее продолжительность, вот тогда и следует постепенно повышать пенсионный возраст. Но в одночасье это произойти не может. Потребуется, видимо, не один десяток лет для того, чтобы наверстать упущенное и создать соответствующие предпосылки для некоторого повышения пенсионного возраста. Все разговоры о якобы необходимости повышения пенсионного возраста ныне надо, по нашему глубокому убеждению, прекратить: в изменившейся ситуации его повышать нельзя! К сожалению, те, кто все еще влияет на пенсионную политику, рассматривают повышение пенсионного возраста как панацею от всех бед, как средство, которое спасет Пенсионный фонд России от банкротства. Примечательно в этом отношении циничное высказывание бывшего руководителя Минздравсоцразвития М. Зурабова: «Должен сказать вам абсолютно ответственно, что средств достаточно, если мы предполагаем, что мужчина у нас будет доживать до 59 лет». Верно, если повысить пенсионный возраст до 65 лет, да еще сохранить нищенский уровень пенсий, то мужчины-пенсионеры исчезнут вовсе, а женщин-пенсионеров станет гораздо меньше. Зато средств на выплату пенсий хватит.

**Теперь об инвалидах, пенсиях по инвалидности и по случаю потери кормильца.** Эти пенсии практически производны от пенсий по старости, а пенсии по инвалидности в некоторых странах именуются досрочными пенсиями.

Численность инвалидов, имеющих ограничения способности к трудовой деятельности, в России около 13 млн. Цифра впечатляет. За 3–4 последних года численность инвалидов увеличилась более чем на 30%. Однако пенсию по инвалидности получают не все инвалиды, а лишь 4176 тыс. Многим инвалидам выплачиваются другие виды пенсий, в основном — пенсии по старости. Явная негативная тенденция — увеличение численности инвалидов отражает общую неблагоприятную социально-экономическую ситуацию в стране\*.

До проведения пенсионной реформы страховую пенсию по инвалидности мог получить каждый инвалид, имеющий тре-

буемый по его возрасту трудовой стаж, если причиной инвалидности стало общее заболевание. При наступлении инвалидности вследствие трудового увечья пенсия назначалась независимо от трудового стажа. Существовал, таким образом, определенный стажевый стандарт. Продолжительность трудового стажа зависела от возраста, при этом она не могла превышать 15 лет. Минимальная продолжительность стажа — один год, устанавливалась для тех, кто стал инвалидом в возрасте 20 лет, а при наступлении инвалидности в возрасте до 20 лет или вследствие трудового увечья (профессионального заболевания) стаж для назначения пенсии не требовался вообще.

С 1 января 2002 г. для получения страховой пенсии по инвалидности какого-либо стажевого стандарта не требуется. Достаточно лишь факта работы, хотя бы в течение одного дня, в том числе в возрасте, допустим, 60 лет. Следствием данной законодательной новеллы явилось то, что многие инвалиды, ранее получавшие социальные пенсии, финансируемые из федерального бюджета, стали получать страховые пенсии, размер которых выше, но уже за счет средств ПФР. Соответственно уменьшились расходы на выплату пенсий за счет бюджета и возросли расходы на выплату страховых пенсий.

С этого же времени изменились также условия назначения пенсии по инвалидности для большинства граждан, кроме государственных служащих, кадровых военнослужащих и других приравненных к ним по пенсионному обеспечению категорий служащих. Суть изменений состоит в том, что право на пенсию по инвалидности определяет не инвалидность, а ограничение способности к трудовой деятельности. Если инвалиду устанавливается одна из трех степеней ограничения способности к трудовой деятельности, то он обеспечивается пенсией, если ограничение не устанавливается, то право на пенсию по инвалидности не возникает. Размер базовой части пенсии по инвалидности зависит от степени ограничения способности к трудовой деятельности, а размер страховой части пенсии одинаков для всех инвалидов. Результатом этих нововведений стало то, что в России появилось немало инвалидов, численность которых возрастает, не получающих пенсию по инвалидности, поскольку учреждения медико-социальной экспертизы не устанавливают им ограничение способности к трудовой деятельности. К тому же пенсии инвалидов II и III групп (2-й и 1-й степени утраты способности к трудовой деятельности) по своему

\* Обычно уровень инвалидности в обществе (стране) определяется по числу получателей пенсий (пособий) по инвалидности в составе трудоспособного населения. По данному показателю Россия занимает первое место. В Германии, например, на 1000 трудоспособных граждан приходилось 54 инвалида, в США — 62, в Швеции — 97 (данные второй половины прошлого века). В России этот показатель в десятки раз выше.

уровню почти сравнялись (разница 600 руб.), хотя их целевое предназначение различно\*. В качестве иллюстрации снижения пенсии инвалидам приведем цитаты из интервью с депутатом Государственной думы, президентом Всероссийского общества слепых (ВОС) Александром Неумывакиным, он инвалид I группы по зрению и прекрасно знает, как нелегко живется инвалиду. «Устанавливают степень медико-социальные экспертизы (МСЭ). Причем не в пользу инвалидов по зрению. Так, в той же Курганской области слепые и слабовидящие инвалиды с бессрочно установленной группой инвалидности в результате проведенного по инициативе МСЭ переосвидетельствования потеряли каждый по 1300 руб. ежемесячных выплат лишь на том основании, что работают на предприятиях ВОС». И далее: «За 2005 год, по сведениям наших региональных организаций, более чем для тысячи инвалидов I группы органы МСЭ установили вторую степень ограничения способности к трудовой деятельности, ухудшив тем самым их материальное положение, лишив права на получение санаторной путевки и на бесплатный проезд в санаторий сопровождающих их лиц»\*\*. Указанная ситуация стала повсеместным явлением и касается всех инвалидов, а не только инвалидов по зрению.

Ныне сроки переосвидетельствования могут устанавливаться (в отличие от прошлого) по решению органа медико-социальной экспертизы независимо от возраста человека, в том числе гражданам, достигшим 65 лет и более, а также тем, кто имеет необратимые анатомические дефекты (отсутствие руки, ноги, двух ног и т.д.). Вряд ли это разумно, к тому же действенные мероприятия по трудовой реабилитации инвалидов практически не проводятся.

Серьезную озабоченность вызывает уровень пенсионного обеспечения инвалидов I и II групп. С середины 70-х годов прошлого века он был повышен до уровня пенсии по старости, а затем даже превышал его. Ныне, в связи с реформой 2002 года, он оказался вновь ниже уровня пенсионного обеспечения по старости. Уровень указанных пенсий при достаточном трудовом стандарте и равном заработке должен быть хотя бы одинаковым,

\* Пенсия по инвалидности III группы рассчитана на работающего, ее назначение – возмещать часть заработка, утраченного в связи с ограниченными трудовыми возможностями. Цель пенсии по инвалидности II группы иная – служить основным источником доходов, поскольку инвалиды данной группы, как правило, полностью нетрудоспособны.

\*\* РГ. 18 апреля 2006.

а для инвалидов I группы даже несколько выше (инвалиды этой группы нуждаются в постоянном постороннем уходе, а он требует обычно дополнительных затрат).

Пенсионеров, обеспечиваемых пенсией по случаю потери кормильца, около 3 млн. В основном это дети, потерявшие одного из родителей, а также дети — круглые сироты, потерявшие обоих родителей (их около 100 тыс.) К числу детей — круглых сирот относятся также дети умершей одинокой матери. Круг лиц, которым устанавливается пенсия по случаю потери кормильца, в России по традиции один из самых широких, в него включены даже внуки, бабушка и дедушка. Он не изменен.

Пересмотрены в новом законе два условия — раньше для получения пенсии требовался определенный трудовой стаж кормильца, его продолжительность зависела от возраста кормильца ко дню его смерти, но не могла превышать 15 лет, а теперь стаж вообще не требуется, как и для пенсии по инвалидности, достаточен лишь факт уплаты страховых пенсионных взносов, хотя бы за один день; в прошлом член семьи, признанный инвалидом, имел право на пенсию, нынче право на пенсию члену семьи — инвалиду предоставляется, если установлена одна из трех степеней ограничения способности к трудовой деятельности.

К сожалению, упразднены значительно более высокие пенсии по случаю потери кормильца для детей — круглых сирот. Их необходимо восстановить.

Главная проблема, возникающая с указанными выше изменениями в пенсионном обеспечении инвалидов и нетрудоспособных членов семей, состоит в том, соответствуют ли они Конституции Российской Федерации. Ведь согласно основному закону страны «каждому гарантируется социальное обеспечение в случае инвалидности и потери кормильца» (п. 1 ст. 39) и «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (п. 2 ст. 55). Эти изменения также не согласуются с п. 2 ст. 19 Конституции, гарантирующей равенство прав граждан. При этом имеется в виду, что для застрахованных и членов их семей право на пенсию зависит от установления степени ограничения способности к трудовой деятельности, а для других категорий граждан (кадровых военнослужащих, чиновников и т.д.) оно определяется лишь наступлением инвалидности.

Нам представляется, что наилучшим выходом из создавшейся ситуации является возврат к прежним правилам, когда право на пенсию граждан определялось лишь наступлением инва-

лидности, т.е. социальной недостаточностью вследствие нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, приводящим к ограничению жизнедеятельности человека и необходимости его социальной защиты.

Относительный уровень пенсионного обеспечения, а по другому — коэффициент замещения пенсией трудового дохода, который получал застрахованный в период трудовой деятельности, — одна из острейших проблем пенсионной системы любой страны.

Каждая развитая страна стремится минимизировать пенсионные расходы, в то же время сохраняя достаточно высокий уровень пенсий, гарантирующий социальный покой в обществе. Ни в одной из таких стран не снижается достигнутый уровень пенсий, но и дальнейший их рост в современный период сдерживается разумными способами (причина этого — рост пенсионных расходов в связи со старением населения, т.е. увеличением в структуре населения доли людей пенсионного возраста).

В России иная ситуация. **Таких низких пенсий и такого низкого коэффициента замещения, как в нашей стране, нет ни в одной стране Западной Европы.** Возможно, это не совсем корректное сравнение, но в Португалии, например, где пенсия пока еще значительно ниже, чем в других западных странах, минимальная пенсия около 200 евро, а максимальная — более 1200 евро. Для сравнения: в России наименьший размер трудовой пенсии 44 евро, а размер пенсии в три раза выше средней — около 260 евро (максимальный размер пенсии в России не установлен). Наименьший коэффициент замещения, провозглашенный более 50 лет назад, давно превышен и во многих странах достигает, как отмечалось, 60 и более процентов. В России, как указывалось, он около 24%, к тому же имеет тенденции к дальнейшему снижению. Следовательно, программа-минимум — как можно быстрее довести коэффициент замещения в России хотя бы до 50%, немного выше наименьшего, определенного в Конвенции МОТ № 102, поскольку в нашей стране крайне низкая оплата труда и люди вынуждены почти 60% ее тратить на самое необходимое (в других развитых странах на удовлетворение таких потребностей затрачивается в два, три раза меньше трудового дохода).

**Во всех промышленных развитых странах размер страховой пенсии определяется, как отмечалось, на основе характерного для данного работника среднего заработка, он подсчитывается обычно за достаточно длительный период, который устанавливается национальным законодательством.** Эти правила

рекомендованы Конвенцией МОТ № 102, они учитывались и в пенсионном законодательстве СССР и России.

Ныне все изменено. Согласно Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» пенсия подсчитывается на основе так называемого пенсионного капитала. Расчет его весьма сложный, подавляющее большинство людей не может разобраться в принятой системе определения размера трудовых пенсий, особенно в правилах оценки ранее приобретенных пенсионных прав (до 1 января 2002 г.). Но главное все же в том, что подсчет страховой пенсии на основе пенсионного капитала не применяется в системах обязательного пенсионного страхования в других странах. Данный метод исчисления пенсии характерен для добровольных накопительных систем пенсионного обеспечения. В этих системах общая сумма взносов (с приростом) делится на условное число месяцев, в течение которых предполагается выплачивать дополнительную пенсию. При этом обычно предоставляется возможность получить сразу всю сумму пенсионных накоплений. В случае смерти застрахованного накопления возвращаются наследникам умершего. Они, другими словами, — собственность человека.

**Идея об исчислении страховой пенсии из суммы пенсионного капитала порочна в своей основе.** Она преследует одну цель — занижить трудовую пенсию, исключив даже возможность сопоставления пенсии с ранее получаемыми трудовыми доходами, т.е. определять коэффициент замещения.

Пенсионный капитал и заработок застрахованного несопоставимые величины.

За период работы до 1 января 2002 г. пенсионный капитал определяется расчетным путем, он преднамеренно занижен, почти вдвое. Что касается пенсионного капитала за период трудовой деятельности после 1 января 2002 г. (фактический пенсионный капитал), то он также не отражает фактического заработка по многим причинам. Пенсионный капитал накапливается в течение всей трудовой жизни человека. Более интенсивно он пополняется в середине и ближе к окончанию трудовой деятельности, т.е. в период наибольшей трудовой зрелости. Пополнение пенсионного капитала зависит также от уровня оплаты труда, он, как известно, имеет тенденцию к росту. В настоящее время, например, осуществляется в централизованном порядке пересмотр оплаты труда многих категорий работников бюджетной сферы, в результате чего она значительно повышается. Исчисление этим работникам пенсии на основе пенсион-

ного капитала, который долгие годы пополнялся страховыми взносами, начисляемыми на неоправданно низкий заработок, неблагоприятно отразится на их пенсии. Другой пример касается тех граждан, трудовая деятельность которых складывалась из периодов, когда они подлежали обязательному пенсионному страхованию, и периодов, когда такое страхование на них не распространялось, например, в период службы в Вооруженных силах по контракту, в милиции. Страховая пенсия в этих случаях также будет исчисляться из пенсионного капитала, который не пополняется отчислениями в период указанной службы. Следствие этого — установление пенсии в заниженном размере.

Парадокс состоит также в том, что страховые взносы разных организаций начисляются в различных размерах по отношению к оплате труда. Значит, при равном заработке те, за кого страховые взносы уплачиваются по пониженному тарифу, получают пенсию в меньшей сумме, и наоборот. Этот социальный абсурд запрограммирован законом.

Следует отметить, что другим категориям граждан, для которых установлены более высокие пенсии (государственные гражданские служащие и др.), их исчисление осуществляется на основе фактического заработка. При этом коэффициент замещения у таких пенсионеров достигает 80%. Также из заработка определяется пенсия, которая назначается их семьям.

Особый порядок исчисления пенсий застрахованным и их семьям, о котором говорилось выше, есть не что иное, как завуалированная дискриминация. Устранение этой дискриминации — первоочередная задача.

**Какой наиболее простой и понятный каждому способ определения размера пенсии по старости можно предложить, если исходить из стажевого стандарта 30 лет?** При выполнении этого стандарта размер пенсии составляет 50% заработка, при его превышении за каждый полный год пенсия повышается на 1% заработка, и наоборот, при его недостаточности, т.е. трудовом стаже от 5 до 20 лет, пенсия снижается на 1,5% заработка за каждый недостающий полный год. В итоге размер пенсии составит 70% заработка при стаже 50 лет и 20% заработка при стаже 10 лет. В некоторых странах определен сразу высокий стажевый стандарт и при его выполнении пенсия определяется в максимально возможном размере, допустим, 70% заработка, а при его невыполнении она, соответственно, снижается.

Здесь все просто и понятно: пенсия зависит от того, сколько лет человек трудился и сколько он зарабатывал.

Возрождая исчисление страховых пенсий из заработка, необходимо справедливо разрешить проблему осовременивания «старых» заработков, учитывая, что они обесценены инфляцией, которая была в России чрезмерно высокой в прошлом и все еще высока до настоящего времени. Есть сравнительно простое решение. Оно и предлагается. Сначала следует определить индивидуальный коэффициент работника. Он подсчитывается путем деления среднего заработка работника за тот период, который он избрал для исчисления пенсии, на средний сложившейся заработок в стране за тот же период (формула:  $CЗР/CЗС=ИК$ , где  $CЗР$  — средний заработок в месяц работника,  $CЗС$  — средний заработок в месяц в стране,  $ИК$  — индивидуальный коэффициент работника).

После определения индивидуального коэффициента работника подсчитывается условный средний заработок в месяц, из которого исчисляется пенсия по старости. Для этого средний заработок в месяц в стране в году, предшествовавшем году обращения за пенсией, умножается на индивидуальный коэффициент работника (формула:  $CЗП \times ИК$ , где  $CЗП$  — средний заработок в году, предшествовавшем году обращения за пенсией,  $ИК$  — индивидуальный коэффициент работника).

Диапазон (разброс) заработков в России велик как ни в одной другой стране. Заработок одних необоснованно занижен (минимальный заработок пока еще 2300 руб. в расчете на месяц при условии занятости в течение полного рабочего времени), а других — в сотни и более раз выше. Все это обуславливает крайнюю необходимость установить как минимальный, так и максимальный размер страховой пенсии по старости.

Ныне минимальный размер трудовой пенсии по старости в России официально не устанавливается, его упразднили, с тем чтобы исключить необходимость сопоставления с прожиточным минимумом пенсионера, его, кстати, также прекратили определять в целом по стране. Вместо него в законе фигурирует наименьший размер трудовой пенсии по старости, он значительно ниже прожиточного минимума пенсионера (с 1 декабря 2007 года он равен 1560 руб. в месяц, т.е. соответствует размеру базовой части трудовой пенсии по старости после его индексации).

**Страховой пенсионный минимум следует незамедлительно восстановить, он, как и прежде (в доперестроечный, советский период) должен быть достаточным для удовлетворения обычных потребностей пенсионера и превышать минимальный раз-**

**мер социального пенсионного пособия.** По ориентировочной оценке минимум, страховой пенсии по старости следовало бы определить на уровне хотя бы 3500 руб. с его корректировкой в зависимости от длительности трудового стажа (при стаже, равном стажевому стандарту, минимум 3500 руб., при превышении стажевого стандарта он повышается, а при невыполнении, наоборот, снижается). При наиболее характерном стаже в 35 лет минимум составит, например, 3850 руб. (при стажевом стандарте в 30 лет). Напомним, что ныне наименьший размер пенсии при стаже любой продолжительности всего 1560 руб.

В связи с резким повышением цен на потребительские товары и услуги в последние месяцы 2007 г. его следует уже в ближайшей перспективе повысить до 3800–4000 руб.

**Не предусмотрен в настоящее время в России и максимальный размер пенсии по старости.** Теоретически он не ограничен и может превышать наименьший размер трудовой пенсии в десятки, сотни раз. Однако пенсия крайне редко превышает 8–10 тыс. руб.\*

Пока наименьший размер пенсии крайне низок, острой потребности в восстановлении максимального размера пенсии не возникает. Она появится при введении весомого минимального размера страховой пенсии. Раньше максимум пенсии определялся в нашей стране по отношению к минимуму, он соотносился как четыре к одному, три с половиной к одному и три к одному. В установлении высокого соотношения заинтересованы высокооплачиваемые категории работников. Однако оно не должно, видимо, превышать соотношения четыре к одному, учитывая, что более значительная дифференциация в уровне пенсионного обеспечения, в отличие от оплаты труда, вряд ли допустима. При определении минимального размера пенсии на уровне 3500 руб. в месяц максимальный размер пенсии составит 14 тыс. руб. (3500 x 4). Он, также как и минимум пенсии, должен корректироваться с учетом длительности трудового стажа, т.е. при превышении стажевого стандарта повышаться, а при его недостаточности — понижаться.

Проблему максимального размера пенсии возможно разрешить и по-другому — установить предельный размер оп-

латы труда, на который начисляются страховые взносы. Ныне они начисляются в наибольшем размере при зарплате до 280 тыс. руб. в год, в месяц это немногим более 23 тыс. руб. Эту планку надо поднять хотя бы до 30 тыс. руб. При среднем заработке в 30 тыс. руб. максимальный размер пенсии составит 15 тыс. руб., а при превышении стажевого стандарта на 20 лет — 18000 руб.

**Затронутые выше проблемы — это лишь отдельные наиболее значимые из многих, которые придется решать.** Есть немало и других, которые также искажили сущность правового регулирования; ряд из них не согласуется с элементарной социальной справедливостью и Конституцией страны. Приведем лишь некоторые.

Гражданам, не имеющим по каким-либо причинам право на трудовую пенсию, устанавливается социальная пенсия (п. 4 ст. 1 Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»). Это же предусмотрено и п. 1 ст. 11 Закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Но ведь это же абсурд. Для того чтобы получить трудовую пенсию по инвалидности, например, не надо иметь какого-либо трудового стажа, достаточно, как уже отмечалось, проработать хотя бы один день или даже заплатить обязательный пенсионный взнос за один день. В то же время некоторые социальные пенсии зачастую выше трудовых, например, для инвалидов с детства I группы, имеющих ограничение способности к трудовой деятельности III-й степени. По закону назначить им социальную пенсию нельзя. Однако социальные пенсии все же назначаются, вопреки закону, но с учетом здравого смысла. Вместо того, чтобы исправить закон и допущенную в нем явную ошибку, предоставив право выбора этих двух пенсий, чиновники «поправили» закон своим указанием.

Многие кадровые военные, да и другие «служивые люди», получают установленную для них пенсию за выслугу лет. После увольнения с военной службы, зачастую в возрасте 40–45 лет, они продолжают трудиться в качестве наемных работников. За них, как и за других работников, уплачиваются обязательные страховые платежи. Некоторые из них без учета соответствующей службы вырабатывают полностью стаж, необходимый для назначения трудовой пенсии по старости. Однако страховая пенсия им не полагается. В соответствии с Законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» они могут рассчитывать только на накопительную часть пенсии. Такая ситуация откры-

\* В основном наиболее высокий размер пенсии при равном заработке у тех, кто трудится в нескольких местах (по совместительству), поскольку по всем местам работы страховые взносы уплачиваются по наиболее высокой ставке. Это один из многих абсурдов действующего пенсионного закона.

венно выглядит неконституционной, поскольку имеет место явная дискриминация прав бывших военнослужащих и приравненных к ним других категорий граждан. В то же время государственные служащие имеют право получать как трудовую пенсию, так и дополнительную к ней пенсию за выслугу лет.

И, пожалуй, последний пример. Пункт 11 ст. 9 Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» определяет условия назначения пенсии по случаю потери кормильца, а такая пенсия назначается в основном на детей. В нем предусмотрено, что в случае умышленного нанесения вреда своему здоровью, которое установлено в судебном порядке, трудовая пенсия не назначается. Вместо нее устанавливается социальная пенсия, размер которой значительно ниже.

В судебном порядке умышленное причинение смерти самому себе не устанавливается. Уголовная ответственность введена лишь за доведение гражданина до самоубийства. Подобной нормы не содержалось ни в советском, ни в российском пенсионном законодательстве. Нет аналогов и в зарубежном законодательстве. Кстати, пенсией на общих основаниях обеспечивались в нашей стране даже дети тех граждан, в отношении которых применялось наказание в виде смертной казни.

Как известно, суицид распространен в нашей стране, она, к сожалению, здесь, как и во многом другом плохом (например, по числу убийств в расчете на определенное число населения), — лидер. Напомним, масштаб суицида в России огромен (около 60 тыс. ежегодно). Он следствие тяжелых психических заболеваний и расстройств, обусловленных в основном социально-экономическими причинами. Применение указанной нормы могло привести к лишению трудовой пенсии десятков тысяч ни в чем не повинных детей. Но, к счастью, не привело, ибо правоприменительные органы отказались использовать указанное предписание закона. Кстати, все сказанное относится также к гражданам, причинившим вред своему здоровью и ставшим инвалидами вследствие попыток покончить жизнь самоубийством. Им также по закону не может назначаться трудовая пенсия.

Введение подобных норм — позор для страны. Это свидетельствует о том, что идеологи пенсионной реформы до сих пор не осознали (или не хотят понять), что суицид — это социальная болезнь, а невиданные масштабы его роста в России порождены тяжелейшей ситуацией, сложившейся в постсоветский период, он — результат прежде всего безысходной бедности и

нищеты большинства населения, утраты ими надежды на улучшение этой ситуации.

Подобных аномалий в содержании пенсионных законов более тридцати, есть немало пробелов, которые пытаются восполнить указаниями «сверху», разъяснительной практикой.

Рассмотренные выше вопросы касаются реорганизации финансовой базы обязательного пенсионного страхования и пенсионного обеспечения застрахованных и их семей.

**В связи с введением полноценных страховых пенсий в России и упразднением индивидуальной накопительной системы пенсионного обеспечения потребуются существенно упорядочить и увеличить государственные пенсии, в частности, назначаемые и выплачиваемые бывшим военнослужащим, сотрудникам органов МВД и другим гражданам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, и их семьям, а также, видимо, упразднить «особые», дополнительные пенсии для тех категорий граждан, условия труда которых не отличаются от условий труда других служащих (имеются в виду гражданские государственные служащие, т.е. чиновники).**

В СССР пенсии кадровых военнослужащих, например, составляли до 75% их денежного содержания, которое складывалось, в основном, из оклада по занимаемой должности, выплаты за воинское звание и за выслугу лет. Ныне эти выплаты преднамеренно занижены, а денежное содержание повышается за счет различных доплат и надбавок, которые не принимаются во внимание при начислении пенсии. В советский период пенсия старшего офицера ограничивалась максимумом в 2500, а генерала в 3500 руб., предельные размеры их пенсий в 2–3 раза превышали максимальный размер пенсии рабочих и служащих. Теперь пенсия чиновников зачастую значительно выше пенсии полковника и даже генерала. Неслучайно большинство кадровых военнослужащих недовольно своим материальным положением и уровнем пенсионного обеспечения.

Пенсии кадровых военнослужащих, некоторых других приравненных к ним граждан, должны быть увеличены. Мало этого, тем, кто заслужил пенсию за выслугу лет, необходимо предоставить право «зарабатывать» в последующем страховую пенсию по старости на равных основаниях со всеми другими застрахованными. Что касается тех граждан, которые проходили военную службу по призыву и стали инвалидами вследствие военной травмы, то уровень их пенсии — позор России.

**Реорганизация всей российской пенсионной системы требует оптимизации управления пенсионным обеспечением в стране и кодификации пенсионного законодательства.**

В СССР пенсионным обеспечением управляли министерства социального обеспечения союзных республик, а также три союзных ведомства — Минобороны, МВД и КГБ, которые имели соответствующие пенсионные службы. Общее руководство на уровне страны возлагалось на Госкомтруд СССР, в составе которого функционировало соответствующее управление. Госкомтруд СССР, в частности, издавал обязательные для исполнения разъяснения по вопросам пенсионного обеспечения. Однако его руководство не распространялось практически на указанные выше три союзные ведомства.

В настоящее время управление пенсионным обеспечением в России раздроблено в значительно большей степени, чем в СССР. Ныне число федеральных органов, в которых есть «свои» пенсионные службы, значительно увеличилось. Их имеют Минобороны РФ, МВД РФ, ФСБ, МЧС, Минюст РФ, Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, Прокуратура РФ и некоторые другие ведомства.

Появилась и принципиально новая структура в управлении пенсионным обеспечением — Пенсионный фонд России. Сначала ПФР лишь аккумулировал средства, необходимые для выплаты пенсий, и распределял их по регионам, где местные органы социальной защиты населения назначали и выплачивали все пенсии, кроме тех, которыми ведали указанные выше федеральные органы исполнительной власти. Затем на ПФР и его территориальные органы возложили (с 1 января 2002 г.) назначение и выплату тех пенсий, которые назначались и выплачивались ранее органами социальной защиты населения. Этому фонду поручили также выплачивать некоторые пособия и ежемесячные денежные выплаты, установленные на федеральном уровне (инвалидам, участникам Великой Отечественной войны и некоторым другим). Что касается сбора пенсионных страховых взносов, то эту работу поручили выполнять налоговым органам вместо органов ПФР.

Над всей этой довольно сложной структурой органов, управляющих пенсионным обеспечением, возвышается монстр под последним названием — Министерство здравоохранения и социального развития РФ, которое определяет, а точнее диктует вместе с рядом других федеральных органов исполнительной власти пенсионную политику. Какова эта политика, общеизвестно, хуже даже трудно представить. Разделение этого мон-

стра на два министерства, как предлагается, вряд ли изменит положение к лучшему, если ими по-прежнему станут управлять не профессионалы, а дилетанты в сфере организации охраны здоровья населения и социального обеспечения, а ПФР сохранит свое бесправное положение.

Управление пенсионным обеспечением должно отражать его содержание. При кардинальном изменении содержания, а именно это предлагается нами, неминуемо должно измениться и управление пенсионным обеспечением. Ныне оно превратилось по существу в орудие проведения властью явно выраженной фискальной политики, направленной на аккумуляцию огромных финансовых ресурсов в ущерб объективным потребностям, диктующим необходимость безотлагательного пересмотра социальной политики, в том числе пенсионной политики. Пенсионный фонд России превращен фактически в бесправное учреждение, лишенное реальной возможности влиять на эту политику.

Вполне очевидно, что Пенсионный фонд России, наделенный всем объемом властных полномочий, призван руководить пенсионным обеспечением, осуществляемым за счет средств обязательного пенсионного страхования: разрабатывать соответствующие предложения с учетом сочетания интересов застрахованных и страхователей, назначать и выплачивать страховые пенсии, вести необходимые научные исследования и т.д. Удел Правительства — руководить пенсионным обеспечением, осуществляемым за счет казны, конкретно им обязана заниматься государственная пенсионная служба. Общая пенсионная политика в стране, охватывающая обе эти ветви пенсионного обеспечения, выражается в содержании федеральных законов.

Все это азбука организации пенсионного обеспечения в развитых странах, основанная на конвенциях и рекомендациях МОТ, которые, как и Конвенция № 102, не ратифицированы нашей страной. Однако учитывать их следует.

**Сложившееся состояние законодательства по форме выражения его содержания в нормативных правовых актах удручает.** Ранее действовавшее законодательство почти полностью отменено, а новое несовершенно: в нем много пробелов, неточностей. В принятые в декабре 2001 г. пенсионные законы постоянно вносятся изменения и дополнения. Кроме того, содержание сохранивших силу ранее принятых законов, регулирующих общественные отношения в сфере пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан (офицеров, военнослужащих по контракту, сотрудников органов МВД, иных силовых

структур и их семей, судей, депутатов и других) архаично, оно часто не согласуется с содержанием новых законов, а иногда и противоречит им.

К числу источников пенсионного права, помимо законов, относится также и ряд указов Президента Российской Федерации, изданных в период с 1993 по 2007 год включительно, их свыше 10. Более 30 постановлений по вопросам пенсионного обеспечения принято Правительством РФ и еще большее число подзаконных актов издано различными федеральными ведомствами. Значительное число постановлений и определений принято Конституционным судом по жалобам граждан о нарушении их пенсионных прав. Акты Конституционного суда, включая те, в которых обосновывается лишь его правовая позиция, обязательны для всех правоприменителей, но они зачастую не реализуются.

Издано несколько десятков нормативных правовых актов разного уровня по вопросам пенсионных накоплений застрахованных граждан, учета и размещения таких накоплений в управляющих компаниях.

Пенсионное законодательство затрагивает интересы всего населения страны, оно должно быть простым и понятным для каждого. Однако оно оказалось труднодоступным для населения, как, пожалуй, ни одно другое отраслевое законодательство, превратившись в сложный лабиринт правовой материи, из которого не могут подчас найти выход даже работники пенсионной службы и судьи, разрешающие пенсионные споры граждан.

**Наиболее оптимальной формой упорядочения законодательства и его дальнейшего совершенствования в создавшейся ситуации является принятие федерального закона в виде Пенсионного кодекса России,** который должен регулировать три группы общественных отношений, неразрывно связанных между собой: 1) по созданию и функционированию финансовой базы пенсионной системы; 2) собственно пенсионные отношения; 3) по организации управления пенсионной системой.

Нормы, регулирующие отношения по созданию и функционированию финансовой базы, закрепляют правовой механизм аккумуляции финансовых средств, позволяющий повысить общий уровень пенсий и сохранять его стабильность путем регулярной корректировки уровня страховых взносов и субсидий государства, индексации пенсионных выплат в связи с ростом цен на потребительские товары и услуги, а также повышением оплаты труда занятого населения.

В нормах, регулирующих пенсионные отношения, закрепляются: круг лиц, обеспечиваемых пенсиями, условия назначения и исчисления соответствующих пенсий, их минимальные и максимальные размеры, порядок назначения, перерасчета, выплаты пенсий и другие правила, реально гарантирующие гражданам конституционное право на пенсионное обеспечение.

Нормы, регулирующие отношения по управлению системой пенсионного обеспечения, устанавливают структуру и компетенцию органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, их иерархию.

Группы норм, регулирующих каждый из указанных выше видов отношений, образуют соответствующие основные части Пенсионного кодекса, которые, в свою очередь, подразделяются на разделы, главы и статьи с соответствующими названиями, что значительно облегчит ориентацию правоприменителя и граждан в сложной системе правовых норм.

Заключительная часть кодекса определяет порядок его введения в действие, содержит поручения соответствующим органам разработать необходимые подзаконные акты, число которых должно быть минимальным. Конституция РФ предусматривает, что государственные пенсии и пособия устанавливаются законом (п. 2 ст. 39). Иного уровня правового регулирования основной закон не допускает. Исключение возможно лишь при определении соответствующих производств и профессий с вредными, опасными и другими неблагоприятными условиями труда, работа в которых дает основания для назначения пенсии по старости при пониженном, по сравнению с обычным, пенсионном возрасте.

**В России сложилась своеобразная система организации подготовки управленческих решений, в том числе судьбоносных для всего населения, существенно отличающаяся от других стран.** В цивилизованных демократических странах пенсионную политику, а это весомая часть социальной политики, разрабатывают специалисты высокой квалификации на основании глубоких и всесторонних научных исследований, с учетом объективных потребностей развивающегося общества и реальных экономических возможностей страны, а также необходимости гармонизации интересов различных слоев населения. Они не связаны с субъективным мнением соответствующих должностных лиц, зачастую не обладающих необходимыми конкретными профессиональными знаниями и к тому же часто сменяющихся. Правительство, авторитетные общественные ор-

ганизации, в том числе правозащитные, независимые эксперты оценивают все подготовленные специалистами материалы. Затем они получают огласку и широко обсуждаются населением и только после этого доработанные проекты со всеми обоснованиями предлагаемых решений вносятся в установленном порядке на рассмотрение парламента, который их скрупулезно и беспристрастно анализирует и обсуждает до принятия соответствующего окончательного решения.

При подготовке проекта Пенсионного кодекса следовало бы позаимствовать опыт других стран.

Работа по подготовке к реорганизации российской пенсионной системы на основе, в частности, общепризнанных мировым сообществом принципов обязательного пенсионного страхования и проекта предлагаемого Пенсионного кодекса России вполне может быть завершена в первом полугодии 2008 года, включая доработку проекта с учетом конкретных предложений, не меняющих его общую концепцию: эта концепция признается верной всеми независимыми учеными специалистами — юристами и экономистами.

Все условия для этого имеются, нужна лишь политическая воля.

До введения в действие Пенсионного кодекса в полном объеме (ориентировочно с 1 января 2009 г.) целесообразно несколько раньше, с 1 июля 2008 года, направить обязательные пенсионные взносы, предназначенные ранее на выплату в отдаленной перспективе накопительной части трудовой пенсии, на выплату текущих страховых пенсий. Это позволит до кардинальной перестройки пенсионной системы несколько ранее — с 1 июля 2008 г. повысить страховые пенсии до минимального уровня, предусмотренного Пенсионным кодексом, т.е. устранить крайнюю пенсионную нищету.

**Ориентировочные расчеты, проведенные на основании данных утвержденного бюджета ПФР на 2007 г. и проекта на 2008 г., а также статотчетности свидетельствуют о том, что предлагаемое реформирование пенсионной системы и повышение пенсий возможно осуществить за счет восстановления «отобранных» ранее и дополнительных источников средств, указанных в настоящей записке и в проекте Пенсионного кодекса.** При необходимости могут быть проведены актуарные расчеты, однако для этого потребуются соответствующие подробные сведения о половозрастной структуре пенсионеров, их распределении по уровню пенсионного обеспечения, имеющемуся стажу

трудовой деятельности и т.д. Они имеются в ПФР, Минздравсоцразвития, Минфине и других организациях (Минобороны, МВД). При проведении таких расчетов следует учесть, что существенное повышение общего уровня пенсионного обеспечения в значительной степени снизит расходы, связанные с предоставлением пенсионерам различных «подачек», обусловленных низкой пенсией, в частности, жилищных субсидий и т.п.

За пределами действия проекта Пенсионного кодекса остаются доплаты, установленные гражданам, которые замещали государственные должности Российской Федерации (введены Указом Президента РФ от 16 августа 1996 г., с последующими изменениями), доплаты к пенсии бывшим депутатам Госдумы и членам Совета Федерации, бывшим народным депутатам созыва 1990–1995 гг. (установлены законом и Указом) и явно чрезмерно высокое материальное обеспечение в виде ежемесячного пожизненного содержания судей, достигающее несколько десятков тысяч рублей (установлено законами). Не включается в орбиту действия Пенсионного кодекса также правовое регулирование дополнительного материального обеспечения, которое предоставляется, в основном, в соответствии с указами Президента РФ.

Перечисленные выплаты не именуются пенсиями, хотя являются по существу пенсионными выплатами. Поскольку все они выплачиваются за счет федерального бюджета, их выплату следует возложить на государственную пенсионную службу, также как и предоставление ежемесячной денежной выплаты за счет федерального бюджета (всем инвалидам и некоторым другим категориям граждан).

Полагаем, что мы дали ответ на вопрос «что делать», вынесенный в заголовок пояснительной записки.

Представляется целесообразным опубликовать настоящую записку и проект предлагаемого Пенсионного кодекса для ознакомления с ними широкой общественности (гражданского общества).

*Доктор юридических наук,  
профессор  
М.Л. Захаров*

*Доктор юридических наук,  
профессор,  
заслуженный юрист  
Российской Федерации  
Э.Г. Тучкова*

Независимый экспертно-правовой совет

Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.  
**Пенсионный кодекс Российской Федерации.**  
**Проект**

**Подписано в печать**  
**с готового оригинал-макета 24.03.2008**  
**Формат 60x90/60. Бумага офсетная. Гарнитура «Univers»**  
**Печать офсетная. Усл. печ. л. 11. Тираж 1000 экз.**  
**Распространяется бесплатно.**

**Редактор серии Парамонов А.А**  
**Корректор Сокольская К.О.**  
**Компьютерная верстка Мичурина В.П.**  
**Художественное оформление Мичурина В.П.**

**«Р. Валент»**  
**(Издательская лицензия РЛ № 066590 от 18.05.1999.**  
**Госкомитет РФ по печати)**  
**103062 Москва, ул. Покровка, д. 38а.**