

Компенсационная функция страховой пенсии по старости в Российской Федерации: проблемы признания и значения для прав человека

The compensatory function of the old-age insurance pension in the Russian Federation: problems of recognition

Иванюженко А.Б.

Канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры Конституционного и административного права СЗИУ РАНХиГС, St. Petersburg
e-mail: iuta2007@yandex.ru

Ivanujenko A.B.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Law, The North-West Institute of management - the branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg
e-mail: iuta2007@yandex.ru

Аннотация

В статье анализируются теоретико-правовые и практические аспекты признания у пенсионной выплаты по обязательному пенсионному страхованию компенсационной функции и проблемы, связанные с ее возможным внедрением. Автор исследует взгляды на данную проблему в историческом контексте, с учетом значения для прав человека, а также - останавливается на вопросах запрета на индексацию пенсий у пенсионеров, продолжающих трудовую деятельность.

В результате исследования автор приходит к выводу о необходимости изменения величин пенсионных обязательств в отношении лиц, осуществляющих трудовую деятельность по наступлении возраста нетрудоспособности.

Ключевые слова: страховая пенсия, компенсация, трудовая деятельность, неосновательное обогащение, контроль за расходами, функции страхования, социальное государство.

Abstract

The article analyzes the theoretical, legal and practical aspects of recognizing the compensation function of the pension payment for compulsory pension insurance and the problems associated with its possible implementation. The author explores the views on this problem in a historical context, and also dwells on the issues of the ban on the indexation of pensions for pensioners who continue their work. As a result of the study, the author comes to the conclusion that it is necessary to change the values of pension obligations in relation to persons engaged in labor activity upon the onset of the age of disability.

Keywords: insurance pension, compensation, work activity, unjustified enrichment, cost control, functions of insurance, social state.

В утвержденной Постановлением Правительства РФ от 07.08.1995. № 790 «Концепции реформы пенсионного обеспечения в РФ» устанавливалось, что принципами, на которых строится трехуровневая модель пенсионного обеспечения, включающей в том числе систему обязательного пенсионного страхования (ОПС), являлись в том числе:

принцип, согласно которому «каждый застрахованный по обязательному государственному пенсионному страхованию имеет право на трудовую пенсию в

соответствии с продолжительностью страхования и заработком, с которого уплачивались страховые взносы», а также –

принцип, в соответствии с которым «финансирование государственного пенсионного обеспечения основывается на принципе солидарности, включая солидарность поколений, субъектов Российской Федерации и отраслей экономики» [1].

Однако, если принцип «солидарности поколений» был относительно безболезненно внедрен в российскую правовую систему путем внесения дополнений в Конституцию РФ (п.6 ст. 75 Основного закона РФ), то вопрос о реализации первого из процитированных нами принципов, ставящих зависимость пенсионных выплат от продолжительности страхового стажа и доходов застрахованного вызывает ряд проблем, по причине разных подходов к месту ОПС в существующей ныне в России системе социальных гарантий.

Л.В. Григорьева, анализируя позиции авторов по вопросу функционального значения, в том числе для соблюдения прав человека, пенсий пишет, что исследователи отмечают экономическую или социальную функции ОПС как такового [2, с.14]. По мнению А.И. Худякова, социальное страхование «не является страхованием в специальном своем значении», из-за того, что данная деятельность является деятельностью государства по формированию денежных фондов за счет налогов, даже если эти фонды и предназначены для осуществления социальной защиты населения, в силу чего социальное пособие отлично по своей экономической природе от традиционной страховой выплаты [3, с.8]. Аналогичную, по сути, позицию занимает А.В. Бабошкин, указывая, что государственная пенсия является формой оказания государством финансовой помощи определенной категории граждан [4, с.21].

Н.В. Василенко, отмечая, что в отличие от имущественного и личного страхования, в которых компенсационная функция страховой выплаты реализуется через восстановление имущественных убытков (имущественных затрат) страхователя, либо через жизнеобеспечение, которое стало необходимым в связи с наступлением страхового случая также пишет о том, что обязательное страхование, к которому относится ОПС, в первую очередь, обладает «социальной функцией» по причине общественной заинтересованности в защите некоторых частных интересов, которую стихия рынка не обеспечивает или обеспечивает недостаточно [5, с.15].

В результате анализа данных позиций складывается впечатление, что страховая пенсия, получаемая застрахованными лицами, является не страховым возмещением в прямом смысле этого слова, а некоей социальной выплатой, никак не связанной с деятельностью застрахованных лиц до наступления возраста нетрудоспособности и не опосредованной как вероятностью наступления страхового случая так и личным участием в формировании фонда ОПС и прямо противоречит установленному Правительством РФ в процитированной Концепции принципу. Данные подходы позволяют отождествлять пенсионные выплаты в ОПС с так называемым «безусловным базовым доходом», т.е. «регулярной денежной выплатой каждому человеку безотносительно к уровню его нуждаемости или занятости» [6, с.8], с той только оговоркой, что сумма пенсии по заявлениям некоторых СМИ порой не превышает величины прожиточного минимума [7].

Несколько иное представление о функциональном назначении пенсий предлагается В.Ш. Шайхатдиновым, который, исследуя социальную функцию страховой пенсии, выделяет в ней так называемую «компенсационную подфункцию», приходя к выводу о компенсации пенсией получаемой застрахованным по ОПС утраченного заработка [8, с.204]. Такой же, по сути, позиции придерживается Н.Н. Косаренко, который, рассматривая функции «традиционного» страхования, отмечает, что в числе прочих у страхования существует компенсационная функция, благодаря которой за счет страховых выплат лицу компенсируются убытки, причиненные в результате причинения вреда (в первую очередь, в личном страховании) [9, с.52-53].

Обращая внимание на позицию ряда авторов, предусматривающих у ОПС, как формы социального обеспечения «экономической, социально-реабилитационной, демографической и

политической функций» [10, с.14-17], но обходящих молчанием компенсационную функцию, следует отметить, что ст. 3 Закона РФ от 27.11.1992. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» устанавливает правило, согласно которому «условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования», который «должен содержать положения, определяющие в том числе субъекты страхования; объекты, подлежащие страхованию и перечень страховых случаев» [11].

Таким образом, ОПС как вид страхования является производным от экономической методологии и функционального назначения страхования как такового. Вследствие этого, функциональное предназначение страховых выплат в ОПС не может принципиально отличаться от функционального предназначения страховых выплат как таковых даже при условии признания системы ОПС частью Социального государства, нацеленного на соблюдение прав человека.

О непротиворечивости данного утверждения свидетельствует содержание ряда норм Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», устанавливающих в качестве страхового риска «утрату застрахованным лицом заработка» (ст. 8), определяющих в ст. 3 ОПС как «систему создаваемых мер, направленных на **компенсацию гражданам заработка** (выделено нами – А.И.), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения», под которым в ст. 9 данного закона понимается «пенсионная выплата» [12].

Таким образом, согласно позиции Законодателя, пенсия в системе ОПС рассматривается как некая компенсация доходов индивида, снизившихся или утраченных им вследствие наступления определенных, но неотделимых от этого лица событий. В дополнение к этому, согласно налогового законодательства РФ, пенсия признается доходом физического лица, т.е. «экономической выгодой в денежной форме» (ст. 41; п.1.7 ст. 207 НК РФ), в силу чего при наступлении страхового случая (достижение возраста нетрудоспособности) пенсия, будучи самостоятельным доходом лица, компенсирует не некий утраченный средний доход пенсионера за всю его деятельность, а фактически утраченный им доход на момент наступления страхового случая, устраняя тем самым последствия страхового риска, предусмотренного законодательством об ОПС. Данная позиция подтверждается Конституционным судом РФ, который в Определении от 28.06.2022 г. № 1456-О установил, что страховые пенсии предназначены для «восполнения утраты заработка (дохода), обусловленного прекращением лицом его трудовой деятельности в связи с достижением определенного возраста» [13].

Однако, признание у пенсии по ОПС компенсационной функции подымает проблему соотношения пенсии как дохода, получаемого застрахованным лицом в порядке компенсации утраченных (уменьшенных) величин личных поступлений с величиной доходов, получаемых после ее назначения.

Данный вопрос практически не рассматривался в эпоху существования Советского государства. В Конституции СССР 1977 г. Отмечалось, что «свободный от эксплуатации труд» является источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека, будучи связан с соблюдением прав человека (ст. 14); трудовые доходы являлись «основой личной собственности» (ст. 13); индивидуальная трудовая деятельность допускалась только в случаях, предусмотренных Законом (ст. 17), а «право на материальное обеспечение в старости» гарантировалось выплатой пенсий по возрасту за счет государства и колхозов (ст. 43). В связи с подобными установками на практике труд рассматривался, как обязанность «советского человека», за отказ от трудовой деятельности была предусмотрена уголовная ответственность (ст. 209.1 УК РСФСР «Злостное уклонение от выполнения решения о трудоустройстве и прекращении паразитического существования»); «проводам на пенсию» придавался статус социалистического обряда [14, с.128], вследствие чего гражданин СССР достигший возраста нетрудоспособности отправлялся на «заслуженный» отдых, получая пенсию согласно существующему тарифу с учетом личных привилегий [15, с. 56], а в

правоведении не ставился вопрос о соотношении дохода пенсионера с доходом получаемым после приобретения прав на пенсию.

В современной России, предусмотренная ст. 37 Конституции РФ свобода «труда» (к которому Конституционный суд РФ относит не только деятельность по трудовому договору, но и иные формы социально-полезной деятельности [16]), позволяет застрахованному по ОПС лицу получать доходы, величины которых определяются рынком труда пропорционально навыкам и умениям человека труда (работника).

В результате, при наступлении страхового случая (достижение возраста нетрудоспособности, как юридического факта, предоставляющего лицу право на получение пенсии) застрахованный в ОПС имеет право на извлечение дохода за счет осуществления трудовой деятельности. Таким образом, получение трудоспособным получателем страховой пенсии создает у него дополнительный доход, являющийся, по сути, неосновательным обогащением из-за отсутствия у застрахованного лица, предусмотренного страхового риска, о чем мы писали в свое время [17, с.64], а непосредственно рассматриваемая нами страховая пенсия утрачивает свою компенсационную функцию, что не соответствует закрепленному в ч. 6 ст. 75 Конституции РФ принципу «справедливости пенсионного обеспечения».

Несмотря на то, что рынок труда нуждается в молодых специалистах, по данным агентства занятости Superjob в 2024 г. порядка 44% компаний в РФ принимают на работу пенсионеров на общих основаниях, при этом 30% трудоустраивают их только на отдельные должности [18], что не снимает с повестки дня вопрос о соотношении величины пенсии как дохода, компенсирующего утраты от неосуществляемой трудовой деятельности и дохода, фактически извлекаемого пенсионером.

Вопрос об обоснованности величин страховых пенсионных выплат в подобных условиях существует порядка 10 лет. Так, в Пояснительной записке к внесенному в 2015 г. Правительством РФ в Государственную думу Законопроекту № 911767-6 указывалось, что **«поскольку работающие пенсионеры имеют источник для покрытия инфляционных издержек в виде заработной платы»** [19] (выделено нами – А.И.), пенсионерам, осуществляющим работу или иную деятельность, страховая пенсия должна выплачиваться без учета индексаций, имевших место в период осуществления ими работы или иной деятельности, а Пенсионный фонд РФ должен ежемесячно уточнять категории пенсионеров в зависимости от факта осуществления (прекращения) работы или иной деятельности определяя подлежащие к выплате им суммы, что и нашло отражение в ст. 26.1 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 11.03.2024) «О страховых пенсиях» [20].

Таким образом, на основании принятого Федерального закона от 29.12.2015. № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» [21] лицам, получающим страховые пенсии из бюджета Пенсионного фонда (ныне – бюджета Социального фонда) РФ и продолжающих осуществлять трудовую деятельность, индексация пенсионных пенсий перестала производиться, вызывая недовольство определенных социальных групп, рассматривающих данное ограничение, как нарушение нормы ч. 6 ст. 75 Основного закона РФ в части «осуществления индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом» [22], отсутствующим в правовом пространстве РФ.

Напротив, Министр труда и социальной защиты РФ А.О. Котяков в своем интервью отметил, что работающему населению и в том числе - лицам пенсионного возраста ежегодно выплачивается более триллиона рублей в нарушение законодательства о налогообложении и без уплаты страховых взносов на социальное страхование. В этих условиях лица пенсионного возраста формируют сегмент «теневой занятости», нелегально получая право на индексированную пенсию и тем самым формируют прямые убытки бюджета Социального фонда как в виде недополученных страховых взносов, так и в виде необоснованно проиндексированных пенсий. По словам Министра, решить эту «проблему» должна ст. 67

Федерального закона от 12.12.2023. № 565-ФЗ «О занятости населения в РФ», вводящая деятельность Межведомственных комиссии субъектов РФ по противодействию нелегальной занятости (ст. 67) [23], которые совместно с ФНС РФ должны не только выявлять факты нарушений при заключении работодателями трудовых договоров, но и определять расходы людей и в том числе – пенсионеров, позволяя, таким образом, определить соответствие величин расходов – фактическим полученным доходам и далее ставить вопрос об обоснованности начисления названным лицам компенсаций к страховым пенсиям [24].

Иная инициатива была высказана независимо друг от друга Председателем «Партии пенсионеров» В.Ю. Бураковым и финансовым омбудсменом Ю.В. Ворониным, предложившими ликвидировать пенсионный возраст как таковой и разрешить гражданам самим выбирать время выхода на пенсию [25], т.е. внедрить в ОПС индивидуализацию пенсионного возраста [26], а в результате лицо самостоятельно определяет до какого возраста (наступления даты нетрудоспособности) оно планирует находиться в статусе застрахованного, после которого оно не планирует осуществлять трудовую деятельность как таковую.

Предложенные идеи не противоречат логике по той причине, что для среднестатистического лица, застрахованного по ОПС права и обязанности, связанные с жизнеобеспечением в результате трудовой деятельности

1. в течение «дня до наступления даты приобретения прав на страховую пенсию» тождественны правам и обязанностям.
2. в течение «дня после наступления даты приобретения прав на страховую пенсию».

По причине того, что достижение застрахованным лицом возраста нетрудоспособности и приобретение им прав на страховую пенсию не является условием, вносящим существенное изменение в трудовой (гражданско-правовой) договор, его прекращение или иным способом, ограничивающим право на труд.

Однако названные инициативы, по нашему мнению, едва ли реализуемы в ближайшее время из-за отсутствия прозрачной и понятной обществу актуарной модели ОПС, стандарты применения которой были сформулированы нормативно только в 2023 г. [27], и может вызвать вопрос о ее неконституционности из-за гарантированной Основным законом РФ свободы труда, а система противодействия нелегальной занятости вступила в силу с 1 апреля 2024 г.

В связи с этим мы считаем разумным, отказавшись от неоднозначно воспринимаемого общественными институтами запрета индексации пенсий работающему сегменту пенсионеров, перейти не только к признанию теорией и практикой Конституционного правосудия у страховой пенсии компенсационной функции, но и осуществить закрепление этой функции непосредственно в законодательстве, распространяя данную новацию на лиц, трудовая деятельность которых и соответственно – формирование страхового стажа началось с 01.01 1996 г., а именно – года, следующего за годом утверждения Правительством РФ вышеназванной «Концепции реформы пенсионного обеспечения в РФ».

Поскольку целями процитированной выше Концепции являлись помимо прочего «рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий», застрахованные лица, начавшие свою трудовую деятельность и соответственно – формирование страхового стажа с 1 января 1996 г., должны получать пенсионные выплаты по достижению возраста нетрудоспособности только при условии отсутствия легальной трудовой деятельности.

В случае осуществления ими трудовой деятельности после достижения возраста нетрудоспособности пенсионные выплаты должны уменьшаться на величины фактического ежемесячного дохода, извлекаемого ими от трудовой или гражданско-правовой деятельности. При превышении у названных лиц величин фактического дохода над величинами начисляемых пенсий, непосредственно пенсионные обязательства Социального фонда РФ как страховщика по ОПС должны приостанавливаться до возникновения у застрахованных непосредственно страхового риска, предусмотренного законодательством об ОПС и ограничивающих их возможности в жизнеобеспечении.

Напротив, в силу признаваемого Основным законом РФ лица, начавшие свою деятельность до названной даты и фактически выступающие в системе солидарности поколений в основном, как получатели распределяемых в ОПС ресурсов, должны сохранить свое право на индексированную страховую пенсию, дополняемую при необходимости средствами от фактической трудовой деятельности, что создаст новые стимулы к объединению общества при решении подобного вопроса и будет в эпоху внешнеполитических угроз национальной безопасности воплощением лозунга «старикам у нас почет», о котором должны помнить россияне, проголосовав в 2020 г. за принятие ст. 67.1 Основного закона РФ о сохранении исторической памяти.

Литература

1. О мерах по реализации концепции реформы пенсионного обеспечения в РФ: Постановление Правительства РФ от 07 августа 1995. № 790 // Российская газета - 1995 - 23 августа.
2. Григорьева Л.В. Развитие системы пенсионной защиты россиян: теория и практика [Текст]: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10 / Л.В. Григорьева ; Волгоград, 2023. – 223 с.
3. Худяков, А. И. Теория страхования. М.: Статут, 2010. – 656 с.
4. Бабошкин, А. В. Формирование государственных пенсионных обязательств в условиях пенсионной реформы [Текст]: дисс. ... док. эконом. наук: 08.00.05 / А.В. Бабошкин ; Саратов, 2006. – 344 с.
5. Василенко, Н. В. Страховое право: учебник. М., Проспект. 2021. – 560 с.
6. Ван Парайс, Ф., Вандерборхт, Я. Базовый доход. Радикальный проект для свободного общества и здоровой экономики [Текст] / пер. с англ. А. Гусева; под науч. ред. С. Моисеева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. - 440 с.
7. Пронько поймал Силуанова за руку: Цифры пенсионной реформы прозвучали в прямом эфире. Ведущий Царьграда Юрий Пронько поймал министра финансов Антона Силуанова за руку и назвал реальные цифры пенсионной реформы [Электронный ресурс] // spb.tsargrad : ежедн. интернет-изд. - 2022. - 31 авг. – URL: https://spb.tsargrad.tv/news/pronko-pojmal-siluanova-za-ruku-cifry-pensionnoj-reformy-prozvuchali-v-prjamom-jefire_615903 (дата обращения: 31.08.2022).
8. Актуальные проблемы права социального обеспечения : учебник для вузов / В.А. Агафонов, А.С. Васильева, Р.С. Гарипов [и др.] ; под редакцией В.Ш. Шайхатдинова. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Юрайт, 2024. – 631 с.
9. Косаренко Н.Н. Страховое право. Курс лекций : учеб. пособие / Н.Н. Косаренко. — 2-е изд., стереотип. — М. : Флинта : МПСИ, 2011 - 312 с.
10. Право социального обеспечения России : учебник для бакалавров / отв. ред. Э. Г. Тучкова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2017 - 480 с.
11. Об организации страхового дела в Российской Федерации: Закон РФ от 27 ноября 1992. № 4015-1 // Российская газета - 1993 – 12 января.
12. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15 декабря 2001. № 167-ФЗ // Российская газета - 2001 – 20 декабря.
13. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ливановой Ольги Васильевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях»: Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2022. № 1456-О // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Тульцева Л.А. Современные праздники и обряды народов СССР М. Наука, 1985 – 175с.
15. Жирнов Е. Персонально заслуженный отдых // Коммерсантъ Власть 2003 № 24, с. 56.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.03.2021 № 8-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 статьи 1109 ГК РФ в связи с жалобой гражданина В.А. Носаева» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Иванюженко А.Б. Принципы «социального казначейства» и добросовестности застрахованного как предпосылки устранения риска неосновательного обогащения в обязательном пенсионном страховании // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. – 2023. – Т. 14, № 3(60). – С. 57-68.
18. Пименов Р. «Исследование: в РФ около 40 процентов компаний принимают на работу пенсионеров на общих основаниях» [Электронный ресурс] // Информационное агентство Вечерний Петербург: ежедн. интернет-изд. - 2024. - 21 мар. - URL: <https://vecherka-spb.ru/2024/03/21/issledovanie-v-rf-okolo-40-protstentov-kompanii-prinimayut-na-rabotu-pensionerov-na-obshchikh-osnovaniyakh> (дата обращения: 21.03.2024).
19. О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий: Законопроект № 911767-6 [Электронный ресурс] // Государственная Дума Российской Федерации: официальный сайт. Москва, 2024 – 15 мар. - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/911767-6> (дата обращения: 26.03.2024).
20. О страховых пенсиях: Федеральный закон от 28 декабря 2013 № 400-ФЗ // Российская газета - 2013 – 31 декабря.
21. О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий: Федеральный закон от 29 декабря 2015. № 385-ФЗ // Российская газета - 2015 – 31 декабря.
22. Смирнов Д. Президента попросили разобраться с пенсиями работающих пенсионеров. Шмаков пришел к Путину с Конституцией [Электронный ресурс] // Информационное агентство Комсомольская правда: ежедн. интернет-изд. - 2020. - 29 дек. – URL: <https://www.kp.ru/daily/1712106/4346456/> (дата обращения: 15.03.2024).
23. О занятости населения в РФ: Федеральный закон от 12 декабря 2023 № 565-ФЗ // Российская газета - 2023 – 18 декабря.
24. Минтруд начнет выявлять «серые доходы». В том числе у работающих пенсионеров [Электронный ресурс] // dzen.ru : ежедн. интернет-изд. - 2022. - 03 фев. - URL: <https://dzen.ru/a/ZbzXX69gIFli6GpJ> (дата обращения: 03.02.2022).
25. Партия пенсионеров предложила ликвидировать пенсионный возраст [Электронный ресурс] // ria.ru : ежедн. интернет-изд. -2022- 19 апр. – URL: <https://ria.ru/20220419/pensiya-1784292221.html> (дата обращения: 19.04.2024).
26. Деготькова И. Финансовый омбудсмен предложил обсудить индивидуальный пенсионный возраст [Электронный ресурс] // Информационное агентство РосБизнесКонсалт: : ежедн. интернет-изд. - 2022- 01 апр. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/04/2022/62459cd39a7947da18828b43?fromtg=1> (дата обращения: 01.04.2024).
27. Об актуарной деятельности Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 01 августа 2023. № 1245 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».