

Карданова Ирина Викторовна

старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Северо-Кавказского филиала Российского
государственного университета правосудия

**ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
МНОГОДЕТНЫХ РОДИТЕЛЕЙ:
СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
СОВЕТСКОГО, РОССИЙСКОГО
И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА****Аннотация:**

В статье анализируются нормы пенсионного обеспечения многодетных матерей с момента их введения в 1956 г. по настоящее время. Исторический анализ становления указанного вида социального обеспечения позволил автору выявить тенденции развития законодательства о пенсионном обеспечении многодетных женщин и предложить пути его совершенствования. Рассматриваются динамика и итоги реформирования сохранения права на досрочное пенсионное обеспечение по социально значимым обстоятельствам. Автор приходит к выводу, что с начала реформы 2002 г. ухудшение положения многодетных матерей наблюдается по всем направлениям: изменения в порядке исчисления стажа, введение индивидуального пенсионного коэффициента, сохранение требуемого стажа на уровне 15 лет. По мнению автора, пенсионное обеспечение вступило в противоречие с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Ключевые слова:

общий трудовой стаж, пенсионное обеспечение, пенсионная реформа, досрочные пенсии, гендерное равенство, многодетные родители.

Kardanova Irina Viktorovna

Senior Lecturer,
State Law Department,
North Caucasus branch of
Russian State University of Justice

**PENSION COVERAGE OF
PARENTS OF LARGE FAMILIES:
A COMPARATIVE ANALYSIS OF
SOVIET, RUSSIAN
AND INTERNATIONAL LAW****Summary:**

The research analyzes the rates of pension coverage for mothers of large families since their introduction in 1956 to the present. A historical analysis of this kind of social care makes it possible to identify the development trends in laws on pension coverage for multi-child women and propose ways to improve it. The paper examines the dynamics and results of the reform carried out to preserve the right to early pension benefits in case of socially significant circumstances. It is concluded that the situation with mothers of large families has deteriorated. The 2002 pension reform changed the length of service, introduced the individual pension factor, and preserved the 15-year required length of service. In the author's opinion, the pension coverage has conflicted with Part 2, Article 55 of the Constitution of the Russian Federation codifying that in the Russian Federation, no laws shall be adopted that abrogate or derogate from human and citizen rights and freedoms.

Keywords:

total length of service, pension coverage, pension reform, early pension benefits, gender equity, parents of large families.

Дискуссии по поводу повышения пенсионного возраста, которые активно велись в последнее десятилетие в России, закончились тем, что решение принято, а изменения в пенсионном законодательстве вступят уже с 2019 г. Следует отметить, что, согласно опросу, 81 % экономически активного населения категорически не одобряет перспективу увеличения возраста выхода на пенсию [1]. Мнение экспертов также нельзя назвать однозначным [2].

Пенсионное обеспечение – один из элементов социальной политики. Право на материальное обеспечение по возрасту (пенсию) – одно из основных конституционно установленных прав (ст. 39 Конституции РФ).

С 1990 г. законодательство о пенсионном обеспечении в России полностью обновилось. Эта часть социального законодательства претерпела кардинальные изменения как по существу, так и по форме. Пенсионная реформа в Российской Федерации была начата в 2002 г., и уже к 2013 г. она была признана провалившейся. С 2015 г. действуют новые пенсионные законы, изменения в сложившейся системе продолжают.

Мы остановимся на пенсионном обеспечении многодетных матерей, пенсионные льготы которым впервые были введены Законом СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях». Женщины, родившие пять или более детей и воспитавшие их до восьмилетнего возраста, имели право на пенсию по старости по достижении 50 лет и при стаже работы не менее 15 лет.

В мировой практике установление более низкого пенсионного возраста для многодетных матерей – не очень распространенное явление. Более значимы положения, предусматривающие включение в страховой стаж времени ухода за детьми [3, с. 5].

Закон СССР от 15 сентября 1990 г. № 1480-I «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» предполагал продолжение правового регулирования пенсионного обеспечения многодетных матерей, но в связи с распадом СССР так и не стал действующим.

Что изменилось для многодетных матерей? Возраст выхода на пенсию по старости (50 лет) и статус многодетной матери сохранились. Изменились условия к требуемому стажу и были введены два варианта исчисления стажа работы: не менее 20 лет с зачетом в стаж времени ухода за детьми или не менее 15 лет без зачета в него времени ухода за детьми (ст. 18). Таким образом, еще одной льготой для многодетных матерей стало закрепление на законодательном уровне права зачета периода ухода за детьми в общий трудовой стаж.

Закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» традиционно сохранил льготные основания, определяющие право на пенсию многодетным матерям (ст. 11). При этом в общий трудовой стаж включались иные периоды, среди которых был уход неработающей матери за каждым ребенком в возрасте до трех лет, но не более 9 лет в общей сложности, и 70 дней до его рождения. Таким образом, из 15 лет требуемого стажа у многодетной матери на период ухода за детьми могли приходиться 9 лет 2 месяца и 10 дней. Размер пенсии исчислялся исходя из среднемесячного заработка, определяемого с учетом мнения работника: либо за 2 года работы, предшествующих обращению за пенсией, либо за любые 5 лет работы подряд. При наличии требуемого стажа размер пенсии составлял 55 % от среднемесячного заработка, за каждый полный год сверх требуемого стажа добавлялся 1 %, но не более 75 % в целом. Закон «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» устанавливал минимальный и максимальный размеры пенсии.

Таким образом, до пенсионной реформы 2002 г. при отсутствии государственного пенсионного страхования в России соблюдался один из основных его принципов – исчисление пенсии на основе среднего заработка с учетом общей трудовой деятельности.

В 2001 г. с целью осуществления пенсионной реформы были приняты законы от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

С 2002 г. пенсионный возраст сохранился. Изменились требования к стажу для пенсий по старости на общих основаниях: если до 2002 г. требовался общий трудовой стаж 20 лет для женщин и 25 для мужчин, то с 2002 г. независимо от пола стали требовать всего 5 лет страхового стажа. Для досрочных пенсий многодетным матерям сохранились пенсионный возраст (50 лет) и требуемый стаж (15 лет). Изменилось только название стажа: вместо «общего» стали применять «страховой».

Понятие «страховой стаж» значительно уже, так как в него не включаются некоторые периоды, ранее входившие в общий трудовой стаж, к тому же он исчисляется только календарно. В страховой стаж многодетных матерей также включался период ухода за детьми, но с 2002 г. он засчитывался с учетом ухода за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более трех лет в общей сложности (с 1 января 2014 г. – 4,5 года, с 1 января 2015 г. – 6 лет). Таким образом, период ухода за детьми, который максимально возможно засчитать в страховой стаж, с 2002 г. снижен с возможных 9 лет 2 месяцев 10 дней до 3 лет.

Ограничения ранее имевшихся пенсионных прав многодетных матерей, на наш взгляд, необоснованны, введены в период резкого снижения рождаемости и без установления достаточного времени для адаптации женщин к новым правилам. Многие многодетные матери в связи с пересмотром правил исчисления стажа лишились права на получение досрочной пенсии по старости.

Вступивший в силу с 1 января 2015 г. Закон о страховых пенсиях усложнил многодетным женщинам и без того непростые условия получения досрочной пенсии. В отличие от предыдущего закона, в п. 2 ст. 1 закона о страховых пенсиях определена его цель, т. е. законодателем признаются страховая природа пенсии и ее взаимосвязь с трудовой и иной общественно полезной деятельностью, значение и важность пенсии для жизни человека, государственные гарантии по безусловному выполнению обязательств по осуществлению пенсионного обеспечения граждан [4]. Дополнительным условием для назначения пенсии по старости является наличие величины индивидуального пенсионного коэффициента (далее – ИПК) не менее 30 с 2025 г. с учетом переходных положений ст. 35 закона. В ч. 12 ст. 15 закона закреплен перечень иных периодов, за которые предусмотрено установление ИПК: за полный календарный год нестрахового периода он составляет 1,8. Исключения составляют периоды ухода одного из родителей за вторым, третьим и четвертым ребенком до достижения ими возраста полутора лет, за которые установлены повышенные коэффициенты: 1,8 (2,7 – за 1,5 года); 3,6 (5,4 – за 1,5 года); 5,4 (8,1 – за 1,5 года) соответственно.

Предположим, что 6 лет – это периоды ухода за детьми (ст. 12), и количество ИПК за эти же периоды составят 27 (1,8 + 3,6 + 5,4 + 5,4 + 5,4 + 5,4). Доработать недостающие 3 балла для

выхода в систему пенсионного страхования не составит труда. Но необходимо будет выработать 9 лет страхового стажа.

Таким образом, при наличии в семье более пяти детей в случае осуществления ухода за ними обоими родителями в страховой стаж каждого из них могут быть засчитаны несовпадающие периоды ухода (например, матери – за 1–5-м ребенком, отцу – за 6–10-м; при этом подсчет ИПК отцу за 6–10-м ребенком осуществляется в том же порядке, что и матери за 1–5-м).

С момента распада СССР в Российской Федерации принят третий закон, регулирующий пенсионное обеспечение: первый (1990) остается самым удачным и понятным в исчислении, второй (2001) признан провалившимся, действующий закон о страховых пенсиях (2013) практически не затронул интересы многодетных семей. Граждане, которые являлись пенсионерами на дату его вступления в силу, продолжают получать пенсию в размере не меньшем, чем прежний, а в отношении остальных работающих граждан возникают сомнения в том, что при нынешних условиях они смогут приобрести право на пенсию в возрасте, установленном Законом о страховых пенсиях. Досрочное пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан, в том числе и многодетных, плавное перетекает в страховые пенсии на общих основаниях или даже на социальную пенсию, которая устанавливается для женщин в 60-летнем возрасте. Приходится констатировать, что пенсионное законодательство кардинально меняется каждые 10 лет, хотя повышение пенсионного возраста установлено уже с 2019 г. Необходимо отметить, что многодетных матерей, родивших пять и более детей, эти изменения не коснулись.

Обычно многодетной признается женщина, имеющая трех и более детей. Однако досрочная пенсия по старости устанавливалась лишь тем из них, которые, во-первых, родили пять или более детей и, во-вторых, воспитали их до восьми лет.

Согласно изменениям в пенсионном законодательстве [5], с 2019 г. все многодетные женщины, родившие и воспитавшие трех и более детей, получают возможность уйти на пенсию по старости досрочно. Льготы для мам, родивших 3 или 4 детей, начнут действовать позднее, т. е. не с 2019 г. Это связано с тем, что общий пенсионный возраст будет повышаться поэтапно, а значит, окончательное значение пенсионного возраста для таких мам будет составлять: 57 лет – для женщин с 3 детьми (60 – 3 года); 56 лет – с 4 (60 – 4 года); 50 лет – с 5 детьми и более останется так же, как есть сейчас (60 – 10 лет). Таким образом, они не смогут досрочно уйти на пенсию в возрасте 56 и 57 лет до тех пор, пока общеустановленный пенсионный возраст для женщин не превысит соответствующие значения (а это будет соответственно в 2021 и 2023 гг.). Например, в 2019–2020 гг. эта категория многодетных женщин будет выходить на пенсию на общих основаниях по достижении 55,5 лет (независимо от того, сколько у них детей).

Интересным, по нашему мнению, является опыт бывшей республики СССР – Азербайджана. В Законе Азербайджанской Республики от 7 февраля 2006 г. № 54-IIIQ «О трудовых пенсиях» предусмотрена следующая норма: «Матери-героини имеют право на полную пенсию при следующих условиях: независимо от возраста при стаже работы не менее 10 лет; по достижении 50 лет независимо от стажа работы» [6]. Женщины, родившие трех или более детей и воспитавшие их до восьмилетнего возраста, имеют право на пенсию по возрасту при следующих условиях: имеющие 9 детей – по достижении 45 лет и при стаже работы не менее 10 лет; 8 детей – 46 и 11 лет; 5 детей – 49 и 14 лет; 4 детей – 50 и 15 лет; 3 детей – по достижении 51 года и при стаже работы не менее 16 лет соответственно. Кроме того, статья 8 указанного закона устанавливает: «Женщины, родившие пятерых и более детей и воспитавшие их до восьмилетнего возраста и имеющие не менее 10 лет страхового стажа, имеют право на трудовую пенсию по возрасту с уменьшением установленного в соответствии со ст. 7 настоящего закона возрастного предела на 1 год за каждого ребенка».

В зарубежном законодательстве также закреплены подобные подходы. Например, Хартия основных прав и свобод в рамках Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. № 2/1993 устанавливает, что каждый рожденный ребенок уменьшает на год возраст выхода матери на пенсию (гл. 4, ст. 30, 32) [7].

Считаем, что в условиях демографического кризиса, а также изменения законодательства нашей стране необходимо продолжить реформирование пенсионного обеспечения многодетных родителей.

Ссылки:

1. На увеличение пенсионного возраста не согласны [Электронный ресурс] // Исследовательский центр портала Superjob.ru. 2015. 24 сент. URL: <https://www.superjob.ru/research/articles/111866/na-uvlichenie-pensionnogo-vozrasta-ne-soglasny/> (дата обращения: 26.12.2018).
2. См., например: Киселева М. Кому выгодно повышение пенсионного возраста [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2018. 19 июня. URL: <https://ria.ru/20180619/1522873347.html> (дата обращения: 26.12.2018); Скворцова В.С. Повышение пенсионного возраста в условиях современной России: возможные выгоды и риски // Экономика труда. 2016. Т. 3, № 2. С. 183–198. <https://doi.org/10.18334/et.3.2.36100>.

3. Захаров М.Л. Международные стандарты и российская пенсионная система // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 5–18.
4. Чирков С.А. Главное о праве на страховую пенсию и правилах исчисления ее размера с 1 января 2015 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий : федер. закон от 3 окт. 2018 г. № 350-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6190.
6. Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2006. № 3. Ст. 208.
7. Конституция Чешской Республики [Электронный ресурс] // Международная славянская правовая академия «Правь». URL: <http://mspa7520.ru/konstituciya-cheshskoy-respubliki> (дата обращения: 26.12.2018).

References:

'Constitution of the Czech Republic' 2018, *Mezhdunarodnaya slavyanskaya pravovaya akademiya "Prav"*, viewed 26 December 2018, <<http://mspa7520.ru/konstituciya-cheshskoy-respubliki>>, (in Russian).

Kiseleva, M 2018, 'Who Benefits from the Retirement-Age Increase', *RIA Novosti*, June 19, viewed 26 December 2018, <<https://ria.ru/20180619/1522873347.html>>, (in Russian).

Official Gazette of the Republic of Azerbaijan 2006, no. 3, Art. 208, (in Russian).

'People do not Agree on the Retirement Age Postponement', *Research Center of Superjob.ru*, September 24, viewed 26 December 2018, <<https://www.superjob.ru/research/articles/111866/na-uvlichenie-pensionnogo-vozrasta-ne-soglasny/>>, (in Russian).

Skvortsova, VS 2016, 'Retirement Age Postponement in the Conditions of Modern Russia: Possible Benefits and Risks', *Russian Journal of Labor Economics*, vol. 3, no. 2, pp. 183-198. <https://doi.org/10.18334/et.3.2.36100>.

Zakharov, ML 2012, 'International Standards and the Russian Pension System', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 9, pp. 5-18, (in Russian).