

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.1/3291>

**ПРОБЕЛЫ И КОЛЛИЗИИ
ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Н. Л. Зуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 февраля 2021 г.

Аннотация: *в 2013 г. был принят очередной закон о страховых пенсиях. Однако число внесенных изменений указывает на качество этого закона. Идя по пути исправления отдельных очевидных ошибок предыдущего законодательства, законодатель не только не исправил большинство ошибок, но и создал новые проблемы, с которыми граждане сталкиваются при реализации своего конституционного права на пенсионное обеспечение. В статье рассматриваются отдельные случаи пробелов и коллизий современного пенсионного законодательства, которые не соответствуют социальной справедливости и, следовательно, противоречат принципу формального равенства.*

Ключевые слова: *социальная политика государства, эффективность, пенсионная система, либертарно-юридическая теория правопонимания, перерасчет пенсий, нестраховые периоды, условия назначения пенсий, индексация пенсий, социальная справедливость, набор социальных услуг, сельский стаж, работа в общественных организациях, пробелы, коллизии.*

Abstract: *a lot of time has passed since the adoption of the next law on insurance pensions and related laws. The number of changes to it already now clearly indicates the quality of this law. Following the path of correcting certain obvious mistakes of the previous legislation, the legislator not only failed to correct most of the mistakes, but also created new problems that citizens face when exercising their constitutional right to pension benefits. The article examines individual cases of gaps and collisions of modern pension legislation that do not correspond to social justice and, accordingly, contradict the principle of formal equality.*

Key words: *social policy of state, efficiency, pension system, libertarian law theory of thinking, recalculation of pensions, non-insurance periods, conditions of pensions assigning, indexation of pensions, social justice, social services, rural experience, work in public organizations, gaps, collisions.*

Право на социальное обеспечение, которое является одним из основных прав и свобод человека и гражданина, которые неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения, закреплено в ст. 39 Конституции РФ 1993 г.¹ В настоящее время государственная пенсионная система Российской Федерации переживает кризис и представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем в период окончательного

¹ Конституции Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

перехода к рыночным отношениям. Об этом говорят ученые² и представители высших органов власти³.

Новые пенсионные законы⁴ вызвали глубокое разочарование⁵. В период действия предыдущего закона⁶ российскими учеными многократно отмечались его недостатки, проводились консультации с международными экспертами, предлагались решения. У законодателя было достаточно времени, чтобы учесть лучшие из них. Вместо этого содержание предыдущего закона со всеми его дефектами было попросту транслировано в федеральном законе о страховых пенсиях. Как отмечают ученые⁷, изменения выразились только в условиях назначения пенсии по старости в сторону их ухудшения, пенсионной формулы – в сторону ее еще большей неопределенности. Не уменьшили, а скорее усилили негативную реакцию общества на недавние изменения в пенсионное законодательство в части увеличения пенсионного возраста⁸.

Категория справедливости в праве никогда не входила в число второстепенных вопросов изучения сущности права. В современном праве наиболее ярко высвечивается роль справедливости в универсальной системе принципов правового регулирования, принципе формального равенства, представляющего собой единство трех составляющих – формальных равенства, свободы и справедливости в либертарно-юридиче-

² См.: *Васильева Ю. В.* Изменения в Российском пенсионном законодательстве и перспективы ратификации Конвенции МОТ № 102 // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 36–39 ; *Соловьев А. К.* Преодоление дефицита пенсионной системы России // Финансы. 2011. № 8. С. 61–64 ; *Его же.* Проблемы государственного регулирования пенсионного возраста с позиции формирования пенсионных прав застрахованных лиц // Пенсия. 2015. № 6. С. 47–61 ; и др.

³ О бюджетной политике в 2011–2013 годах : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2010 г. // Пенсия. 2010. № 7 ; Валентина Матвиенко: Пенсионную систему нужно менять. URL: <http://www.rg.ru/2015/02/18/pensii-matvienko-site.html> ; Алексей Кудрин: Вопрос повышения пенсионного возраста сдвинулся с места. URL: <http://www.rg.ru/2015/05/16/kudrin-site.html> ; и др.

⁴ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) // Рос. газета. 2013. 31 дек. ; О накопительной пенсии : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6989.

⁵ См.: *Захаров М. Л.* Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // Журнал рос. права. 2015. № 7. С. 5–12 ; и др.

⁶ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (в ред. от 28.12.2013, с изм. от 19.11.2015) // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

⁷ См.: *Васильева Ю. В.* Указ. соч. ; *Сенных Л. Н.* Соответствие нового пенсионного законодательства принципу формального равенства // Признание права и принцип формального равенства : сб. науч. трудов. М., 2015. С. 499.

⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий : федер. закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ // Рос. газета. 2018. № 223.

ской концепции понимания права⁹. По мнению Л. Н. Сенных¹⁰, только этот принцип является формулой, выражающей справедливость права. Справедливость является неоднозначным и многоаспектным понятием. Наиболее точно понятие «справедливость» отражает толковый социологический словарь, согласно которому индивидуумы должны получать то, что они заслуживают¹¹. И хотя в юридической литературе до сих пор идут дискуссии на предмет соотношения таких категорий, как «право» и «справедливость»¹², взаимосвязь этих понятий не нуждается в особых доказательствах. По мнению И. И. Андриановской, «справедливость должна быть присуща праву в целом, право не только должно стремиться к справедливости, но и воплощать справедливость настолько, насколько это возможно в существующих экономических, социальных и политических условиях в государстве»¹³. Особенно остро вопрос соблюдения социальной справедливости касается такой чувствительной для наших граждан темы, как пенсионное обеспечение. Задача законодателя – путем соблюдения принципа формального равенства найти баланс между интересами социальных групп и государства, что в конечном итоге является залогом стабильности в современном обществе. Надо отметить, что период интенсивного правотворчества в этой сфере, наряду с продолжающими свое действие предыдущими нормативными актами, не закончен и отличается своей динамичностью, влекущей появление новых отношений, что в отдельных случаях приводит к несвоевременному реагированию законодателя и соответственно наличию пробелов и коллизий в современном пенсионном законодательстве.

Вопрос об определении и содержании этих базовых элементов права всегда оставался в центре внимания ученых и практиков, что нашло свое отражение как в юридической литературе, так и в правоприменительной практике судов. Согласно словарю¹⁴ пробел имеет два значения. В прямом смысле – пустое, незаполненное место, пропуск (например, в печатном тексте), в переносном – как упущение, недостаток. Что

⁹ См.: *Нерсесянц В. С.* Философия права : либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3–9 ; *Ланаева В. В.* Правовой принцип формального равенства // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 74.

¹⁰ См.: *Сенных Л. Н.* Формальное равенство в социальной сфере в системе принципов правового регулирования // Правовое регулирование : проблемы эффективности, легимности, справедливости : сб. науч. трудов. М., 2016. С. 469–477.

¹¹ См.: *Дэвид Д., Джери Дж.* Большой толковый социологический словарь. URL: <http://voluntary.ru/dictionary/567/word/>

¹² См.: *Андриановская И. И.* Проявление категории «справедливость» в праве // Интернет-журнал СахГУ «Наука, образование, общество». URL: <http://journal.sakhgu.ru/work.php?id=54> ; *Мальцев Г. В.* Нравственные основания права. М., 2008. С. 108 ; и др.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1939. Т. 2. С. 502 ; Т. 3. С. 887 ; Т. 4. С. 974.

явилось основанием классификации причин пробелов в праве соответственно на объективные и субъективные. Несмотря на многообразие подходов к понятию пробелов в праве¹⁵, за основу примем определение В. С. Нерсесянца, по которому это понятие выражается в отсутствии такой нормы права, которая по смыслу действующего права и характеру регулируемых им общественных отношений необходима для регулирования данных конкретных фактических обстоятельств (фактических отношений), находящихся в сфере сложившейся правовой регуляции¹⁶. Наличие коллизий и пробелов в праве рассматривается не только как неизбежное зло, но и как предпосылка развития права¹⁷.

Учеными отмечается¹⁸, что принятие нового нормативного акта не единственный способ ликвидации пробела права. Пробел права еще можно и преодолеть с помощью правоприменительного процесса. Большую роль в обнаружении и преодолении пробела в пенсионных правоотношениях играет Конституционный Суд РФ. Примерами тому служит определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2006 г. № 471-О¹⁹, в котором описана ситуация, когда, с одной стороны, пенсионное законодательство перевело досрочное назначение трудовых пенсий по старости в связи с вредными условиями труда с государственного финансирования на финансирование в рамках частных профессиональных льготных системах, законодательство о которых не принято до сих пор, что сделало невозможным получение этой категорией лиц досрочных трудовых пенсий по старости. Тем самым образовался пробел, который лишил права на социальное обеспечение этой категории граждан. Конституционный Суд РФ не только установил факт пробела права, но и отменил норму права, которая породила данный пробел. Интересным с точки зрения преодоления пробелов в пенсионном законодательстве является постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П²⁰. В этом документе Конституционный Суд РФ преодолел пробел

¹⁵ См.: *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 456; *Акимов В. И.* Понятие пробела в праве // *Правоведение*. 1969. № 3. С. 110; *Подлесных С. Н.* Проблемы понимания пробелов в праве // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право*. 2010. № 1. С. 73–2; *Петров А. А., Тихонравов Е. Ю.* Пробелы и коллизии в праве : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2017. С. 3–34; и др.

¹⁶ См.: *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учеб. для вузов. М., 2001. С. 489.

¹⁷ См.: *Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова*. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 374–375; *Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И.* Юридическая техника : учебник. М., 2014. С. 520–524.

¹⁸ См.: *Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И.* Указ. соч. С. 522; *Тарибо Е. В.* Судебный конституционный нормоконтроль : осмысление российского опыта. М., 2018.

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2006 г. № 471-О // *Вестник Конституционного Суда РФ*. 2007. № 2.

²⁰ По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с

в пенсионном законодательстве, вызванный вновь принятым законом № 173-ФЗ²¹, выразившимся в фактической отмене льготного исчисления общего трудового стажа и включении в него отдельных периодов нетрудовой деятельности, как это предусматривалось ранее действовавшим законодательством, и дал не только толкование норм права, но и общеобязательное указание на его применение в правоприменительной практике, которым разрешено применение ранее действовавшего порядка исчисления трудового стажа и размера пенсии. Впоследствии законодатель внес изменения в пенсионное законодательство²² и устранил указанный пробел.

К числу действующего явного пробела пенсионного законодательства относят отмену права на страховую пенсию при неполном страховом стаже, в силу ужесточения условий назначения страховых пенсий вопреки принципу правового равенства и недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики²³. Традиционным для отечественного пенсионного законодательства было право на трудовую пенсию при неполном трудовом стаже²⁴. Принятый в 2001 г. закон о трудовых пенсиях²⁵ хотя и не содержал напрямую норм, дающих право на пенсию при неполном трудовом стаже, в то же время, снижая требования по стажу в пять лет, фактически содержал условия назначения трудовых пенсий при неполном стаже относительно требований к стажу по предыдущему законодательству. Новое законодательство допускает назначение страховой пенсии только при наличии 15 лет страхового стажа. Необходимость урегулирования вопроса назначения страховой пенсии при неполном стаже диктуют: во-первых, закрепление такого права нор-

запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2.

²¹ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Рос. газета. 2001. № 247.

²² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ // Рос. газета. 2009. № 138.

²³ Например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

²⁴ О государственных пенсиях в Российской Федерации : закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

²⁵ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ст. 4920.

мами международного права²⁶; во-вторых, лишение гарантированного Конституцией России права на пенсионное обеспечение значительной части граждан; в-третьих, решение вопроса компенсации уплаченных за этих лиц страховых взносов в Пенсионный фонд России.

Не нашел своего правового регулирования вопрос о перерасчете или индексации пенсий лицам, работающим в общественных организациях на общественных началах. В соответствии с действующим законодательством²⁷ индексация пенсий положена только пенсионерам, прекратившим осуществление работы. При этом факт осуществления (прекращения) пенсионерами работы производится органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, ежемесячно на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета²⁸. Учитывая, что, например, в соответствии со ст. 31 Федерального закона № 95-ФЗ²⁹ на работающих по трудовому договору (контракту) работников политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений распространяется законодательство Российской Федерации о труде и социальном страховании, на них ежемесячно представляются сведения как о работающих. Получается парадоксальная ситуация, которая выражается в том, что этой категории работников индексация не положена, а ежегодный перерасчет пенсий также не положен ввиду отсутствия заработной платы и соответственно страховых взносов. Выход из этого правового тупика заключается в необходимости внесения изменений в постановление Правления ПФ РФ от 7 декабря 2016 г. № 1077п³⁰, заключающихся в исключении обязательности представления форм персонифицированного учета в отношении указанной категории граждан.

В практической жизни часто встречается неурегулированный действующим законодательством вопрос о том, какой из родителей (законный представитель) будет получателем пенсии, установленной несовершеннолетнему ребенку. Семейным кодексом РФ³¹ суммы, причитающиеся ребенку в качестве алиментов, пенсий, пособий, поступают в распоряжение родителей (лиц, их заменяющих) и расходуются ими

2021. № 1

²⁶ О минимальных нормах социального обеспечения : Конвенция МОТ № 102 от 1952 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ // Рос. газета. 2013. 31 дек.

²⁸ Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования : федер. закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ // Рос. газета. 1996. № 68.

²⁹ О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Рос. газета. 2001. № 133.

³⁰ Об утверждении формата сведений для ведения индивидуального (персонифицированного) учета (форма СЗВ-М) : постановление Правления ПФ РФ от 7 декабря 2016 г. № 1077п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Рос. газета. 1996. № 17.

на содержание, воспитание и образование ребенка. В соответствии с Правилами выплаты пенсий³² доставочный документ оформляется на законного представителя ребенка, не достигшего возраста 18 лет. При наличии нескольких законных представителей у ребенка, не достигшего возраста 18 лет, либо лица, достигшего возраста 18 лет и признанного недееспособным в порядке, установленном законодательством РФ, в случае обращения второго представителя за оформлением получения пенсии указанных лиц на свое имя от него принимается согласие другого представителя (п. 30 Правил выплаты). Таким образом, часто в жизни случается ситуация, когда получающий пенсию родитель после развода не живет с ребенком и фактически не участвует в его воспитании, но продолжает получать пенсию и не соглашается на ее перевод другому супругу. Аналогичные проблемы возникли и при реализации целого ряда указов Президента о выплатах на детей³³. В каждом конкретном случае вопрос на практике решается только в судебном порядке.

До конца не решен вопрос распределения ответственности между кредитными учреждениями и Пенсионным фондом России, связанный с незаконным снятием с банковских карт умершего пенсионера сумм пенсии, ставшим возможным из-за несвоевременного поступления сведений о смерти. В настоящее время на кредитные учреждения не возложена обязанность по возмещению сумм переплат Пенсионному фонду России. Абсурдность ситуации заключается в том, что непосредственно выплаты осуществило кредитное учреждение, причем не установленному лицу (с банковской карточки, зная пин-код, денежные средства может снять любое физическое лицо), а все работы по взысканию незаконно снятых денежных средств полностью ложатся на плечи внебюджетного фонда. Выход из этой спорной ситуации видится в устранении причины образования переплат – своевременное поступление сведений о смерти пенсионера. Для этого необходимо привести базы данных разных ведомств в одинаковое синхронизированное состояние, чтобы информация об одних и тех же людях в различных базах была абсолютно одинаковой.

³² Об утверждении Правил выплаты пенсий, осуществления контроля за их выплатой, проведения проверок документов, необходимых для их выплаты, начисления за текущий месяц сумм пенсии в случае назначения пенсии другого вида либо в случае назначения другой пенсии в соответствии с законодательством Российской Федерации, определения излишне выплаченных сумм пенсии : приказ Минтруда России от 17 ноября 2014 г. № 885н // Рос. газета. 2015. № 6.

³³ О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей : указ Президента РФ от 7 апреля 2020 г. № 249 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 15 (ч. 1). Ст. 2243 ; О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» : указ Президента РФ от 11 мая 2020 г. № 317 // Там же. № 20. Ст. 3158 ; О единовременной выплате семьям, имеющим детей : указ Президента РФ от 23 июня 2020 г. № 412 // Там же. № 26. Ст. 4086.

Нередки в пенсионном законодательстве и коллизии законодательства, при которых общественные отношения уже урегулированы, но есть противоречия между нормативными актами, обладающими как равной, так и не равной юридической силой. При этом, как отмечают ученые, чаще всего такие противоречия возникают между нормативно-правовыми и (или) правоприменительными актами³⁴ или при применении общих и специальных норм права³⁵. Причем последнее проявляется чаще в связи с отрицательной тенденцией законодательства, в том числе и пенсионного, стремлением «втиснуть» в однородные правовые комплексы нормы, регулирующие различные общественные отношения, в том случае, если они не охватываются предметом правового регулирования, присущим данной отрасли³⁶. Примером тому может служить регулирование отношений наследования пенсионных выплат и накоплений. В соответствии со ст. 1112 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)³⁷ в состав наследства входят принадлежащие наследодателю на день открытия наследства вещи, иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности. Далее ст. 1113 ГК РФ предусматривает, что наследство открывается смертью наследодателя. Объявление судом гражданина умершим влечет за собой те же правовые последствия, что и смерть гражданина. Главой 63 ГК РФ определен круг лиц, имеющих право наследования, а также очередность наследования по закону. ГК РФ предусмотрено также наследование по завещанию. В то же время ст. 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»³⁸ не признает наследование по завещанию, если еще при жизни застрахованного лица не было написано заявление о распределении средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица. Кроме того, указанный закон устанавливает несовпадающую с ГК РФ очередность наследования. Таким образом, налицо коллизия двух федеральных законов. Можно привести и другие примеры подобных коллизий³⁹,

³⁴ См.: *Сухов Э. В.* Правовые коллизии и способы их разрешения. Н. Новгород, 2004. С. 6.

³⁵ См.: *Курбатов А. Я.* Разрешение коллизий в праве // *Арбитражная практика*. 2002. № 11. С. 2–3; *Гуцина Н. А.* Коллизии общих и специальных норм права равной юридической силы // *Современное право*. 2016. № 5. С. 5–8.

³⁶ См.: *Исаков В.* Подготовка и принятие законов в правовом государстве : российские проблемы и решения // *Рос. юстиция*. 1997. № 7. С. 33–39.

³⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) : федер. закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // *Рос. газета*. 2001. 28 нояб.

³⁸ *Ведомости Федер. Собр. РФ*. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6989.

³⁹ См.: *Воронин Ю. В.* Попытка имплементации договорных механизмов регулирования в обязательное пенсионное страхование : опасный прецедент или объективная необходимость? // *Социальное и пенсионное право*. 2017. № 1. С. 4–10, № 2. С. 3–9; *Зайцева Е. М.* Реализация прав социально незащищенных граждан в процессе взаимодействия с Пенсионным фондом России // *Там же*. № 2. С. 30–34; и др.

в том числе связанных с порядком исчисления страхового стажа, особенно стажа на соответствующих видах работ, и порядка назначения пенсии; с формированием накопительной пенсии; со статусом Пенсионного фонда.

Анализ выявленных пробелов и коллизий пенсионного законодательства показал, что не только имеющиеся в нем виды пробелов и коллизий соответствуют другим отраслям права, но и преодолеваются сходными для них способами. В то же время хочется отметить особенность устранения дефектов, именно социального законодательства, выраженную во все возрастающей роли различного уровня судов, принимающих решения по пенсионным вопросам, которые распространяют свое действие как на определенный, так и неопределенный круг лиц и рассчитаны на однократное и многократное применение. Причем в некоторых случаях пенсионным законодательством установлен другой определенный порядок устранения конкретного пробела права. Наглядным примером тому служит выбор гражданами судебного порядка решения вопроса назначения досрочной пенсии в противовес установленной процедуры установления тождества старых профессий, должностей и учреждений современным наименованиям⁴⁰ ввиду длительности по времени процедуры установления тождества, безотносительности к конкретному лицу, чьи пенсионные права нарушены, а также непредсказуемости ее результата. Учитывая, что изменения в отечественной пенсионной системе, выраженные в постоянных реформах так и не смогли преодолеть самое ее уязвимое место – формирование финансовой устойчивости российской пенсионной системы⁴¹, период интенсивного нормотворчества в этой сфере не закончился. При этом содержание вновь принятых нормативных актов не только не исправляет большинство ошибок, но и создает новые проблемы, с которыми граждане сталкиваются при реализации своего конституционного права на пенсионное обеспечение, что порождает появление новых пробелов и коллизий в пенсионном законодательстве.

Отсутствие оперативного механизма ликвидации пробелов и коллизий права в такой чувствительной для граждан сфере неизбежно приводит к тенденции всё большего использования не законодательного их

⁴⁰ Об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516 (в ред. от 25.03.2013) // Рос. газета. 2002. № 129.

⁴¹ Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. // Рос. газета. 1998. № 36; Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. // Там же. 1999. № 60.

устранения, а через практику применения права. Однако в силу недостаточности компетенции органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, право установления практики пенсионного законодательства в большей степени легло на судебные органы преимущественно областного и районного уровня. Плюсом такого подхода является оперативность, минусом – применение конкретного решения суда к конкретным правоотношениям. Выход из сложившейся ситуации представляется в предоставлении дополнительных полномочий по разъяснению правоприменительной практики непосредственно органу, осуществляющему пенсионное обеспечение.

Воронежский государственный университет

*Зуева Н. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: Zueva.nl@mail.ru*

Voronezh State University

*Zueva N. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department
E-mail: Zueva.nl@mail.ru*