

УДК 349.3

DOI: 10.34670/AR.2020.27.80.005

Вопросы реализации прав граждан в пенсионных правоотношениях**Говорухина Елена Юрьевна**

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры трудового права,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: newchenik@inbox.ru

Аннотация

Статья посвящена проблемным вопросам реализации прав граждан в пенсионных правоотношениях. Особое внимание уделено обоснованию комплексного межотраслевого характера процессуальных правоотношений по пенсионному обеспечению. В статье исследованы также вопросы сферы действия отдельных видов правоотношений по пенсионному обеспечению, качество процедурных, материальных и процессуальных норм права с учетом современных реалий. Выявлены недостатки материальных и процедурных норм права о выплате страховых пенсий, проанализированы подзаконные нормативные правовые акты о порядке назначения и выплаты страховых пенсий, рассмотрены вопросы применения как процедурных, так и материальных, и процессуальных норм права в сфере государственного пенсионного обеспечения и предложены некоторые решения по совершенствованию некачественных правовых норм в том числе и с учетом пандемии коронавируса.

В работе показано, что в российской юридической литературе имеется несколько точек зрения на классификацию правоотношений по социальному обеспечению в зависимости от того, результатом реализации какой нормы права являются правоотношения. По мнению автора, реально существуют процедурные, материальные и процессуальные правоотношения. Это мнение обосновывается в результате полемики с учеными, которые признают наличие лишь материальных и процедурных правоотношений (Ю.В. Васильева, И.Р. Маматказин) или материальных и процедурно-процессуальных (К.Н. Гусов). Ряд проблемных вопросов изучен в статье с точки зрения качества правовых норм о пенсионном обеспечении. Речь идет о чрезмерно сложном механизме определения размеров страховых пенсий, который непонятен абсолютному большинству российских граждан и к тому же малоэффективен.

Для цитирования в научных исследованиях

Говорухина Е.Ю. Вопросы реализации прав граждан в пенсионных правоотношениях // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 11А. С. 59-65. DOI: 10.34670/AR.2020.27.80.005

Ключевые слова

Реализация субъективных прав граждан, правоприменение; право социального обеспечения, процедурные правовые нормы и правовые отношения, материальные правовые нормы и правовые отношения, процессуальные правовые нормы и правовые отношения, пандемия коронавируса.

Введение

Реализация субъективных прав граждан представляет собой осуществление требований юридических норм непосредственно в фактическом поведении людей [Перевалов, 2016, с. 228]. Особой формой реализации субъективных прав является правоприменение, в ходе которого граждане вступают в правовые отношения с государственными и муниципальными органами и организациями. Эти правоотношения могут быть процедурными, материальными и процессуальными. Реализация прав граждан в области пенсионного обеспечения и обеспечения пособиями также осуществляется в рамках процедурных, материальных и процессуальных правоотношений. В российской литературе по праву социального обеспечения нет единства взглядов на классификацию правоотношений по социальному обеспечению в зависимости от того, результатом реализации какой нормы права являются правоотношения. Одни авторы признают наличие материальных, процедурных и процессуальных правоотношений [Григорьев, Шайхатдинов, 2019, с. 77], другие – материальных и процедурных [Васильева, Маматказин, 2016, с. 6], третьи – материальных и процедурно-процессуальных [Гусов, 2012, с. 124]. Требуют дополнительного исследования и вопросы сферы действия отдельных видов правоотношений, а также качества процедурных, материальных и процессуальных норм права с учетом современных реалий.

Основная часть

Сначала о классификации правоотношений по социальному обеспечению в зависимости от того, результатом реализации какой нормы права являются правоотношения. Научная мысль в этом направлении развивалась от признания лишь двух видов правоотношений – процедурных и материальных, до присоединения к этим видам еще процессуальных правоотношений. Это произошло в результате дискуссии. Некоторые ученые утверждали, что в число социально-обеспечительных входят лишь те процессуальные правоотношения, для которых не установлен судебный порядок [Филиппова, 2006, с. 58]. Другие ученые идут дальше и считают, что регулирование процессуальных отношений осуществляется не нормами права социального обеспечения, а нормами других отраслей права (административного и гражданского процессуального) [Тучкова, 2017, с. 132]. Как первая, так и вторая позиции, на наш взгляд, не заслуживают одобрения. Дело в том, что в административном порядке и в судебном порядке разрешения споров по вопросам социального обеспечения применяются как нормы административного и гражданского права, так и материальные нормы права социального обеспечения (об исчислении трудового (страхового) стажа, заработка, размеров пенсий, индексации, перерасчетов и т.д.) Это признает, в частности, известный специалист в области гражданского процессуального права В.В. Ярков. Он считает, что суд, вынося решение по делу, применяет нормы материального права. Нарушение последних или их неправильное применение может привести к отмене судебного решения [Ярков, 2004, с. 14]. Отсюда можно сделать вывод, что процессуальные правоотношения по социальному обеспечению носят комплексный характер. Они включают применение как материальных норм права социального обеспечения, так и административнопроцессуальных и гражданскопроцессуальных норм.

Особняком стоит позиция М.В. Лушниковой и А.М. Лушникова, которые выделяют материальные и процедурно-процессуальные правоотношения, но при этом отмечают, что в будущем при принятии социально-процессуального кодекса и создании органов

специализированной юстиции можно будет говорить и о существовании процессуальных правоотношений по социальному обеспечению [Лушникова, 2009, с. 514-515]. По существу, такой же позиции придерживается О.В. Ерофеева [Ерофеева, 2012, с. 95-97]. По изложенным выше причинам согласиться с такой позицией не представляется возможным. Реально этот подход ведет к ослаблению права социального обеспечения, которое все еще находится в стадии формирования. Получается, что из его предмета и состава правоотношений исключаются значительные блоки правоотношений по разрешению споров и рассмотрению жалоб в области социального обеспечения. А между тем довольно подробное обоснование о принадлежности правоотношений по разрешению споров и рассмотрению жалоб по вопросам социального обеспечения к отрасли права социального обеспечения было произведено Е.Е. Мачульской в 2000 г. [Мачульская, 2000, с. 47], а в 2006 г. Е.Ю. Говорухиной [Говорухина, 2006].

Исследуя вопросы сферы действия отдельных видов правоотношений по социальному обеспечению, следует отметить, что если процессуальные правоотношения возникают и действуют лишь при возникновении споров или при наличии обращений в виде жалоб, то процедурные правоотношения существуют как до возникновения материальных правоотношений, так и в период их дальнейшего действия. Поэтому можно согласиться с тем, что процедурные правоотношения возникают как при установлении юридических фактов (страхового стажа, инвалидности, родства и т.д.), при подаче гражданами заявления о предоставлении обеспечения, при вынесении компетентным органом (организацией) решения о предоставлении обеспечения и др., так и в период действия материальных правоотношений (перерасчет размеров пенсий, перевод с одного вида пенсии на другой и т.д.) [Васильева, Маматказин, 2016, с. 7]. Однако поддержать мнение о том, что рассмотрение пенсионного спора вышестоящим пенсионным органом осуществляется также в рамках процедурных правоотношений [Васильева, Маматказин, 2016, с. 7, с. 7] не представляется возможным. Нельзя поддержать и мнение М.Ю. Федоровой о том, что если рассмотрение спора относительно предоставления обеспечения по социальному страхованию осуществляется с участием субъектов страхования, то можно говорить о процедурных правоотношениях по социальному обеспечению, а если в правовые связи вступают вышестоящие органы исполнительной власти или суд, правоотношения приобретают характер процессуальных (административных или гражданских) [Федорова, 2003, с. 163].

Немало проблемных вопросов имеет место с точки зрения качества процедурных, материальных и процессуальных норм права социального обеспечения. На первое место хотелось бы поставить чрезмерно сложный механизм исчисления страховых пенсий по Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». Это касается пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца (ст. 15). Ст. 15 данного Закона, во-первых, содержит целый ряд математических формул и включает 26 частей. Кроме того, к механизму исчисления пенсий следует отнести порядок определения размера фиксированной выплаты к страховой пенсии (ст. 16) и ее повышения (ст. 17), а также правовые нормы о перерасчете размеров страховых пенсий, фиксированной выплаты к страховой пенсии и корректировке размеров пенсии (ст. 18). Нельзя назвать простыми также положения об определении размера доли страховой пенсии по старости, устанавливаемой к пенсии за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим (ст. 19) и к пенсии за выслугу лет гражданам из числа работников летно-испытательного состава (ст. 20). Нельзя не согласиться с тем, что существенными недостатками расчета пенсии является использование аббревиатур,

состоящих из четырех знаков и более с использованием букв древнегреческого алфавита для обозначения математических функций, использование терминов (аббревиатур), имеющих устойчивое значение в праве социального обеспечения, с новым содержанием. И дело заключается не только в сложности определения размеров пенсий и непонимании этого механизма со стороны подавляющего большинства российских граждан. К этому следует добавить, что указанный механизм ведет к невозможности точного учета трудового вклада каждого гражданина при исчислении размера его пенсии, а во многих случаях – к уравниловке, а также к довольно низкому размеру страховых пенсий. Отсюда нельзя считать достигнутой такую цель Федерального закона «О страховых пенсиях» как защита прав граждан РФ с учетом социальной значимости трудовой и (или) общественно-полезной деятельности граждан в правовом государстве с рыночной экономикой, в результате которой создается материальная основа для обеспеченности и удовлетворения основных жизненных потребностей пенсионеров (ст. 1). В результате значительная часть пенсионеров либо испытывают материальную нужду, либо вынуждены продолжать работать, затрудняя трудоустройство лиц более молодого возраста, что наиболее ярко проявилось в период пандемии коронавируса.

Существуют проблемные вопросы в материальных и процедурных нормах права о выплате страховых пенсий по старости. Ст. 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях» устанавливает, что работающим пенсионерам сумма страховой пенсии и фиксированной выплаты к страховой пенсии выплачиваются без учета индексации (увеличения) размера фиксированной выплаты и корректировки размера пенсии. Вопреки мнению о правомерности таких правил, считаем, что такое регулирование нарушает права работающих пенсионеров, т.к. в этот период работодатель выплачивает за них страховые взносы, которые и должны поступать на счета указанных граждан в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Имеется ряд проблем в области пенсионного обеспечения по Закону РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей». К их числу можно отнести следующие. Во-первых, требует изменения наименование этого акта. Во-вторых, имеют место недостатки в содержании некоторых статей данного закона, противоречия с другими статьями, повторы. Так, в ст. 1 «Лица, на которых распространяется действие настоящего Закона» отсутствуют государственные служащие органов и организаций прокуратуры, сотрудники Следственного комитета РФ. Однако в ст. 50 этого же Закона Генеральная прокуратура и Следственный комитет РФ значатся среди государственных органов, которые назначают пенсии лицам, указанным в статье 1 Закона от 12 февраля 1993 г., и членам их семей. О выплате пенсий работающим пенсионерам, проходящим службу, речь идет как в ст. 6 Закона РФ от 12 февраля 1993 г., так и в ст. 57 этого же Закона. Есть и другие недостатки.

Заключение

Таким образом, автор приходит к выводу, что в российской юридической литературе имеется несколько точек зрения на классификацию правоотношений по социальному обеспечению в зависимости от того, результатом реализации какой нормы права являются

правоотношения. По мнению автора, реально существуют процедурные, материальные и процессуальные правоотношения. Это мнение обосновывается в результате полемики с учеными, которые признают наличие лишь материальных и процедурных правоотношений (Ю.В. Васильева, И.Р. Маматказин) или материальных и процедурно-процессуальных (К.Н. Гусов). Ряд проблемных вопросов изучен в статье с точки зрения качества правовых норм о пенсионном обеспечении. Речь идет о чрезмерно сложном механизме определения размеров страховых пенсий, который непонятен абсолютному большинству российских граждан и к тому же малоэффективен.

Библиография

1. Васильева Ю.В., Маматказин И.Р. Право социального обеспечения. Пенсионное право Российской Федерации: Учеб. Пособие: Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2016. – 308 с.
2. Говорухина Е.Ю. Применение норм права социального обеспечения: вопросы теории и практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – 215 с.
3. Григорьев И.В., Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения: учебник и практикум для вузов. – М.: Юрайт. 2019. – 428 с.
4. Гусов К.Н. и др. Право социального обеспечения России: учеб. – М.: Проспект, 2012. – 640 с.
5. Ерофеева О.В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение: монография. – М.: Проспект, 2012. – 640 с.
6. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития. – М.: Городец, 2000. – 144 с.
7. Лушников М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. – М.: Юстицинформ, 2009. – 656 с.
8. Первалов В.Д. Теория государства и права: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. – М.: Юрайт, 2016. – 341 с.
9. Тучкова Э.Г. и др. Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров. – М.: Проспект. 2017. – 480 с.
10. Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования: монография. – Омск: Омский госуниверситет. 2003. – 382 с.
11. Филиппова М.В. Право социального обеспечения: Учебник. – М.: Юристъ, 2006. – 446 с.
12. Шайхатдинов В.Ш., Говорухина Е.Ю. О некоторых правовых вопросах пенсионного обеспечения военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, и членов их семей // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 47-52.
13. Ярков В.В. и др. Гражданский процесс: Учебник. М.: Волтерс Клувер, 2004. – 720 с.
14. Ежова Г.Л. Подготовка кадров информатизации профессионального образования в условиях двухуровневой системы обучения//Ученые записки ИИО РАО. 2007. № 25. С. 109-113.
15. Ежова Г.Л. Информатизация профессионального социального образования//Инновационные информационные технологии. 2012. № 1. С. 186-190.
16. Лазарев П.А., Ежова Г.Л. Обучение компьютерной грамотности лиц третьего возраста//В сборнике: Средняя школа: современные проблемы обучения информатике и информатизации образования. Сборник совместных научных работ студентов и преподавателей РГСУ. Электронное научно-образовательное издание. Под общей редакцией И.В. Соколовой. Москва, 2011. С. 46-50.
17. Исламова Э.Р. Вопросы обеспечения законности в миграционной сфере//Законность. 2015. № 5 (967). С. 20-24.
18. Исламова Э.Р. Защита прокурором права несовершеннолетних на образование//Защити меня. 2019. № 2. С. 21-24.
19. Исламова Э.Р., Вафина Г.А. Социальная поддержка ветеранов войны и роль прокуратуры//Законность. 2015. № 9 (971). С. 3-6.
20. Исламова Э.Р. К вопросу об актуальных направлениях исследований деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений//Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 1В. С. 234-241.
21. Исламова Э.Р. К вопросу о соотношении процессуальных полномочий прокурора и руководителя следственного органа//Baikal Research Journal. 2016. Т. 7. № 2. С. 22.
22. Исламова Э.Р. Прокурор и руководитель следственного органа: соотношение процессуальных полномочий//Общество: политика, экономика, право. 2016. № 2. С. 112-114.

Questions of realization of citizens' rights in pension legal relations

Elena Yu. Govorukhina

PhD in Law, associate professor
Associate professor of labor law department
Ural State Law University,
620137, 21 Komsomolskaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: newchenik@inbox.ru

Abstract

The article is devoted to the problematic issues of the implementation of citizens' rights in pension legal relations. Special attention is paid to the substantiation of the complex intersectoral nature of the procedural legal relations on pension provision. The article also examines the issues of the scope of certain types of legal relations on pension provision, the quality of procedural, substantive, and procedural norms of law, taking into account modern realities. The weaknesses identified material and procedural law on the payment of pension insurance, analyzed the normative legal acts on the procedure of assignment and payment of pension insurance, considers the application of both procedural and substantive and procedural law in the sphere of state pension provision and proposed some solutions to improve substandard legal norms, including considering pandemic coronavirus.

The paper shows that in the Russian legal literature there are several points of view on the classification of legal relations on social security, depending on the result of the implementation of which rule of law is the legal relationship. According to the author, there are procedural, material, and procedural legal relations. This opinion is justified because of polemics with scientists who recognize the existence of only material and procedural legal relations (Yu. V. Vasilyeva, I. R. Mamatkazin) or material and procedural (K. N. A number of problematic issues are studied in the article from the point of view of the quality of legal norms on pension provision. We are talking about an excessively complex mechanism for determining the size of insurance pensions, which is incomprehensible to most Russian citizens and is also ineffective.

For citation

Govorukhina E.Yu. (2020) Voprosy realizatsii prav grazhdan v pensionnykh pravootnosheniyakh [Questions of realization of citizens' rights in pension legal relations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (11A), pp. 59-65. DOI: 10.34670/AR.2020.27.80.005

Keywords

Implementation of subjective rights of citizens, law enforcement; social security law, procedural legal norms and legal relations, substantive legal norms and legal relations, procedural legal norms and legal relations, coronavirus pandemic.

References

1. Vasilyeva Yu. V., Mamatkazin I. R. Social security law. Pension Law of the Russian Federation: Textbook. Benefits: Perm. state NAT. research. univ. - Perm, 2016. - 308 p.
2. Govorukhina E. Yu. The application of the norms of social security law: questions of theory and law: Abstract of the Cand. the faculty of law. sciences'. - Yekaterinburg, 2006 – - 215 p.
3. Grigoriev I. V., Shaikhhatdinov V. Sh. Social security law: textbook and practice for universities. - Moscow: Yurayt. 2019. – 428 p.
4. Gusov K. N. et al. Social Security Law of Russia: Moscow: Prospekt, 2012. – 640 p.
5. Erofeeva O. V. Protection of the rights of citizens to pension provision: monograph. - M.: Prospekt, 2012 – - 640 p.
6. Machulskaya E. E. Social Security law. Prospects of development. - M.: Gorodets, 2000 – - 144 p.
7. Lushnikova M. V., Lushnikov A.M. Course of social security law. - M.: Justicinform, 2009. - 656 p.
8. Perevalov V. D. Theory of State and law: textbook and practice for applied bachelor's degree. - M.: Yurayt, 2016 – - 341 p.
9. Tuchkova E. G. et al. Social Security Law of Russia: textbook for bachelors. - M.: Prospekt. 2017 – - 480 p.
10. Fedorova M. Yu. Theoretical problems of legal regulation of social insurance: monograph. - Omsk: Omsk State University. 2003 – - 382 p.
11. Filippova M. V. Social security law: Textbook. - M.: Yurist, 2006 – - 446 p.
12. Shaikhhatdinov V. Sh., Govorukhina E. Yu. About some legal issues of pension provision for military personnel who served under a contract and their family members // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. No. 4. pp. 47-52.
13. Yarkov V. V. et al. Civil process: Textbook. Moscow: Volters Kluwer, 2004. - 720 p.
14. Yezhova G. L. Training of personnel of informatization of professional education in the conditions of a two-level training system//Scientific notes of the IIO RAO. 2007. No. 25. pp. 109-113.
15. Ezhova G. L. Informatization of professional social education//Innovative information technologies. 2012. No. 1. P. 186-190.
16. Lazarev P. A., Yezhova G. L. Computer literacy training for third-age people//In the collection: Secondary school: modern problems of teaching computer science and informatization of education. The joint collection of scientific works of students and teachers of the University. Electronic scientific and educational publication. Under the general editorship of I. V. Sokolova. Moscow, 2011. pp. 46-50.
17. Islamova E. R. Questions of ensuring the rule of law in the migration sphere//The rule of law. 2015. No. 5 (967). pp. 20-24.
18. Islamova E. R. Protection by the prosecutor of the right of minors to education//Protect me. 2019. No. 2. S. 21-24.
19. Islamova E. R., Vafina G. A. Social support for war veterans and the role of the Prosecutor's Office//The rule of law. 2015. No. 9 (971). p. 3-6.
20. Islamova E. R. On the issue of current research directions of the Prosecutor's Office's activities to ensure the rule of law in the field of land relations//Questions of Russian and international law. 2018. Vol. 8. no. 1B. p. 234-241.
21. Islamova E. R. On the question of the ratio of the procedural powers of the prosecutor and the head of the investigative body// Baikal Research Journal. 2016. Vol. 7. no. 2. P. 22.
22. Islamova E. R. The prosecutor and the head of the investigative body: the ratio of procedural powers//Society: politics, economics, law. 2016. No. 2. S. 112-114.