



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

27.06.2023 № 3380-1/23-22-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
социальной политике и трудовым
отношениям

Бездетко Т.В.

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и
выплаты пенсий»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
Апостоловским И.К., Будеевым В.А., Гришковым В.Ф., Звонковым Д.С.,
Кузьминым Н.А., Тироном Е.В. и Царихиным В.А.

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (далее – законопроект), отмечаем, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума).

Законопроект разработан с целью снижения пенсионного возраста для назначения страховой пенсии по старости, социальной пенсии нетрудоспособным гражданам и пенсии по случаю потери кормильца. Фактически законопроект предусматривает возвращение с 1 января 2024 года пенсионного возраста к прежним показателям, существовавшим до принятия Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (далее – Федеральный закон № 350-ФЗ), 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин.

Замечания концептуального характера к законопроекту в части, касающейся снижения пенсионного возраста, отсутствуют.

Вместе с тем к законопроекту имеются иные замечания правового характера.

Законопроект подготовлен **без учета изменений, внесенных Федеральным законом от 29 мая 2023 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и Федеральный закон «О страховых пенсиях»** (далее – Федеральный закон № 190-ФЗ), вступающих в силу, как и представленный законопроект, с 1 января 2024 года.

Вместе с тем указанным федеральным законом **внесены изменения в те же самые нормы** (абзац десятый статьи 2, подпункт 1 пункта 1 статьи 18, статью 22, пункт 1 статьи 23 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 166-ФЗ), что и представленным законопроектом.

Законопроектом указанные нормы излагаются в новой редакции, **исключающей изменения, внесенные в них Федеральным законом № 190-ФЗ** и направленные на совершенствование пенсионного законодательства в части оптимизации механизма назначения и выплаты отдельных пенсий, в том числе установления беззаявительного порядка назначения и перерасчета размера ряда пенсий (социальной пенсии по случаю потери кормильца и страховой пенсии по случаю потери кормильца), расширение круга нетрудоспособных граждан детьми, достигшими 18-летнего возраста и завершившими обучение по основным образовательным программам основного общего или среднего общего образования.

Таким образом, принятие законопроекта в предложенной редакции нивелирует недавно внесенные изменения в пенсионное законодательство и **приведет к ухудшению положения отдельных категорий нетрудоспособных граждан, имеющих право на получение пенсии в соответствии с Федеральным законом № 166-ФЗ, и к внутренним противоречиям в указанном федеральном законе.**

Так, в предлагаемом законопроектом **определении понятия «нетрудоспособные граждане»** (см. пункт 1 статьи 1 законопроекта) **отсутствуют дети, достигшие возраста 18 лет и завершившие обучение по основным образовательным программам основного общего или среднего общего образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, на период до 1 сентября года, в котором завершено указанное обучение, которые включены в указанное понятие Федеральным законом № 190-ФЗ** в целях получения в соответствии с указанным федеральным законом соответствующей пенсии. Исключение указанной категории детей из числа нетрудоспособных граждан приведет к несогласованности рассматриваемого определения с иными положениями Федерального закона № 166-ФЗ (подпунктом 1 пункта 5 статьи 7¹, подпунктом 1 пункта 3 статьи 8, подпунктами 3 и 6 пункта 1 статьи 11 и другими), регулирующими назначение и размеры пенсии по случаю потери кормильца, социальной пенсии нетрудоспособным гражданам.

Кроме того, в соответствии с пунктом 6 статьи 5 Федерального закона № 166-ФЗ нетрудоспособным гражданам назначается социальная пенсия.

Согласно проектируемому абзацу десятому статьи 2 Федерального закона № 166-ФЗ к нетрудоспособным гражданам отнесены граждане, достигшие **возраста 60 и 55 лет** (соответственно мужчины и женщины).

Вместе с тем согласно проектируемому подпункту 5 пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 166-ФЗ (см. пункт 3 статьи 1 законопроекта) право на социальную пенсию в соответствии с указанным федеральным законом имеют постоянно проживающие в Российской Федерации граждане Российской Федерации, достигшие **возраста 65 и 60 лет** (соответственно мужчины и женщины), а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации не менее 15 лет и достигшие указанного возраста.

Возраст 65 и 60 лет соответственно для мужчин и женщин также указан в иных проектируемых положениях Федерального закона № 166-ФЗ: в подпункте 1 пункта 1 и пункте 3 статьи 18, определяющей размеры социальной пенсии нетрудоспособным гражданам, в пункте 1 статьи 22, регулирующей установление пенсии, и в пункте 1 статьи 23, определяющей срок, на который назначается пенсия.

Указанные несоответствия между взаимосвязанными положениями законопроекта, в том числе в части определения возраста, дающего право на получение социальной пенсии, порождает нормативные коллизии, которые в соответствии с подпунктом «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, являются коррупциогенным фактором.

Пунктом 5 статьи 1 законопроекта пункт 1 статьи 22 Федерального закона № 166-ФЗ излагается в новой редакции без учета того, что указанная статья Федеральным законом № 190-ФЗ была изложена в новой редакции, которой установлен беззаявительный порядок установления социальной пенсии по случаю потери кормильца, при этом особенности установления социальных пенсий по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца предусмотрены пунктами 2 – 5 рассматриваемой статьи, а не пунктом 1, как предусмотрено законопроектом.

Таким образом, в случае внесения предлагаемых пунктом 5 статьи 1 законопроекта изменений в пункт 1 статьи 22 Федерального закона № 166-ФЗ возникнет, с одной стороны, излишний повтор положений, касающихся беззаявительного порядка установления социальных пенсий по инвалидности и по старости, поскольку указанный вопрос будет регулироваться не только пунктом 1, но и пунктами 2, 3 и 6 статьи 22 указанного федерального закона.

С другой стороны, будет действовать пункт 3 статьи 22 Федерального закона № 166-ФЗ в редакции Федерального закона № 190-ФЗ, который устанавливает беззаявительный порядок назначения социальной пенсии по

старости гражданам, достигшим возраста 70 и 65 лет (соответственно мужчины и женщины), поскольку в него изменения законопроектом не вносятся. Таким образом, пункт 3 рассматриваемой статьи вступит в противоречие с иными положениями закона, в которых указанный возраст будет снижен в случае принятия законопроекта. Также в пункте 3 статьи 22 Федерального закона № 166-ФЗ в редакции Федерального закона № 190-ФЗ содержится ссылка на приложение 1 к Федеральному закону № 166-ФЗ, которое законопроектом признается утратившим силу.

Пунктом 6 статьи 1 законопроекта пункт 1 статьи 23 Федерального закона № 166-ФЗ излагается в новой редакции также без учета изменений, внесенных Федеральным законом № 190-ФЗ в указанную статью. В результате предлагаемых изменений **исключаются особенности возникновения права на социальную пенсию по случаю потери кормильца, предусмотренные Федеральным законом № 190-ФЗ, улучшающие положение лиц, имеющих право на такую пенсию.**

Что касается изменений в Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (далее – Федеральный закон № 400-ФЗ), следует отметить, что, возвращая прежнюю редакцию отдельных положений указанного федерального закона, существовавшую до принятия Федерального закона № 350-ФЗ, законопроектом не учтены иные изменения, внесенные Федеральным законом № 350-ФЗ в Федеральный закон № 400-ФЗ.

В результате этого в случае принятия предлагаемых законопроектом изменений они вступят в противоречие с другими положениями Федерального закона № 400-ФЗ (например, с частью 1² статьи 8, частью 9 статьи 13, пунктами 1¹ и 1² части 1 статьи 32, регуливающей досрочное назначение страховой пенсии по старости), в которые законопроектом изменения не вносятся.

Следует также отметить, что Федеральный закон № 350-ФЗ, предусматривающий поэтапное повышение нормативного пенсионного возраста, применяется с 2019 года. В связи с этим возврат к прежним показателям общеустановленного пенсионного возраста потребует определить механизм назначения и перерасчета пенсий лицам, которым была назначена пенсия в период действия указанных изменений с 1 января 2019 года до вступления в силу законопроекта в случае его принятия. Однако в законопроекте отсутствуют указанные положения, касающиеся пенсионных прав граждан, которым не были назначены пенсии в период с 1 января 2019 года (дата вступления в силу Федерального закона № 350-ФЗ) до 1 января 2024 года (дата вступления в силу законопроекта).

На основании вышеизложенного законопроект в представленной редакции не рекомендуется к внесению в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы.

Кроме того, реализация законопроекта потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета.

В связи с этим в соответствии с требованиями части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части первой статьи 105

Регламента Государственной Думы потребуется заключение Правительства Российской Федерации на законопроект.

Кроме того, законопроект в нарушение статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации не содержит положений, определяющих источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, которые возникнут в связи с реализацией закона в случае его принятия.

Необходимо отметить, что в Государственную Думу неоднократно вносились проекты федеральных законов, предусматривающие снижение возраста, дающего право на назначение страховой пенсии по старости (см. проекты федеральных законов № 1233921-7, 1145526-7), но все они были отклонены Государственной Думой и не были поддержаны Правительством Российской Федерации.

Также к законопроекту имеются замечания юридико-технического характера (не указаны источники официального опубликования федеральных законов и изменений в структурные единицы, в которые вносятся предлагаемые изменения, в новых редакциях отсутствуют обозначения структурных единиц статей, в которые вносятся изменения, и другие нарушения правил юридической техники, которые в настоящем заключении не приводятся).

Кроме того, пояснительная записка к законопроекту не отражает сути изменений и не содержит достаточного обоснования необходимости внесения предлагаемых изменений.

Вместе с тем в соответствии с пунктом «а» части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы, пунктом 1 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных Государственной Думой в 2021 году, пояснительная записка к законопроекту должна содержать предмет законодательного регулирования, изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также его цель и почему ее достижение возможно только образом, предлагаемом в законопроекте, мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта с фактическими данными или судебной практикой.

В финансово-экономическом обосновании к законопроекту отсутствует расчет необходимого для реализации законопроекта объема дополнительных бюджетных средств.

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления

 Д.В. Малкин

3380