

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**ДЕПУТАТ**  
**ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

7 апреля 2021 г.

№ \_\_\_\_\_

Председателю  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**В.В. ВОЛОДИНУ**

**Уважаемый Вячеслав Викторович!**

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации вносим на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы проект федерального закона «О признании утратившим силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» и о внесении изменений в Федеральный закон «О страховых пенсиях» в части снижения нормативного пенсионного возраста и запрета на его повышение до 1 января 2035 года».

Приложения:

текст законопроекта на 2 листах;

пояснительная записка на 6 листах;

финансово-экономическое обоснование на 1 листе;

перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию

утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или

принятию в связи с принятием федерального закона на 1 листе;

копия официального заключения Правительства Российской Федерации на 2  
листах;

Исполнитель: С.С. Гусев 8(951)6740477



181738 057201  
Государственная Дума ФС РФ  
Дата 07.04.2021 17:01  
№1145526-7; 1.1

копии текста законопроекта и материалов к нему на магнитном носителе.



С.М. Миронов



И.А. Ананских



М.В. Емельянов



О.А. Нилов



В.К. Гартунг



Ф.С. Тумусов



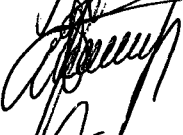
О.В. Шеин



А.В. Чепа



А.Г. Аксаков



Г.П. Хованская



А.А. Ремезков



Н.И. Рыжак



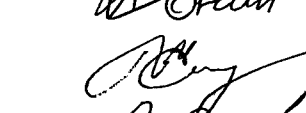
А.Н. Грешневиков



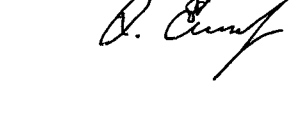
С.И. Крючек



Е.Г. Драпеко



А.В. Терентьев



И.Ю. Моляков



Г.З. Омаров



Д.А. Ионин



И.А. Чиркова



О.Н. Елифанова

Вносится депутатами  
Государственной Думы  
С.М. Мироновым  
И.А. Ананских  
М.В. Емельяновым  
О.А. Ниловым  
В.К. Гартунгом  
Ф.С. Тумусовым  
О.В. Шеиным  
А.В. Чепой  
А.Г. Аксаковым  
Г.П. Хованской  
А.А. Ремезковым  
Н.И. Рыжаком  
А.Н. Грешневиковым  
С.И. Крючком  
Е.Г. Драпеко  
А.В. Терентьевым  
И.Ю. Моляковым  
Г.З. Омаровым  
Д.А. Иониным  
И.А. Чирковой  
Сенатором  
Российской Федерации  
О.Н. Елифановой

Проект № 1145526-7

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О признании утратившим силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» и о внесении изменений в**

**Федеральный закон «О страховых пенсиях» в части снижения нормативного пенсионного возраста и запрета на его повышение до 1 января 2035 года**

### **Статья 1**

Федеральный закон от 3 октября 2018 года №350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по

вопросам назначения и выплаты пенсий" (Собрание законодательства Российской Федерации 2018, N 41, ст. 6190) утратившим силу.

## Статья 2

Изложить часть 1 статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 52, ст. 6965) в следующей редакции:

«1. Право на страховую пенсию по старости имеют лица, достигшие возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины) (с учетом положений, предусмотренных приложением 6 к настоящему Федеральному закону), пересмотр которого в сторону повышения до 1 января 2035 года не допускается.».

## Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 июля 2021 года.

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение десяти дней со дня его официального опубликования.

Поручить Правительству Российской Федерации в течение десяти дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона внести в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении Законов Российской Федерации и Федеральных законов в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент  
Российской Федерации

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**к проекту федерального закона «О признании утратившим силу**  
**Федерального закона «О внесении изменений в отдельные**  
**законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и**  
**выплаты пенсий» и о внесении изменений в Федеральный закон «О**  
**страховых пенсиях» в части снижения нормативного пенсионного возраста**  
**и запрета на его повышение до 1 января 2035 года»**

Настоящий проект федерального закона предусматривает:

1) признание с 1 июля 2021 года утратившим силу Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий”, в соответствии с которым с 1 января 2019 года начался этап реформирования пенсионной системы, предполагающий повышение пенсионного возраста (возраста, с которого у гражданина возникает право на получение страховой пенсии по старости) с 55 до 60 лет для женщин и с 60 до 65 лет для мужчин к 2028 году;

2) Закрепление положения о недопустимости пересмотра вышеуказанного возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), с которого возникает право на страховую пенсию по старости, до 1 января 2035 года.

Принятие вышеуказанных законодательных изменений, касающихся повышением пенсионного возраста, сопровождалось широким возмущением подавляющего большинства граждан Российской Федерации, отсутствием широкой общественной и экспертной дискуссии, недостаточностью проработки экономических, социальных и иных последствий принимаемых решений, в результате чего фактическая реализация принятых положений уже в 2019 году не совпала с прогнозами авторов указанных новелл как в части оценок объемов сокращения дефицита средств Пенсионного фонда Российской Федерации, так и в части влияния на рынок труда в Российской Федерации, на уровень занятости, на реализацию национальных проектов, равно как и на иные аспекты, включающие дестабилизацию института семейных отношений и т.д.

При этом Правительство Российской Федерации, выступая автором

указанной инициативы и обосновывая её принятие сложившейся демографической ситуацией, не предприняло иных возможных путей решения указанной проблемы в части покрытия дефицита Пенсионного фонда России. Ввиду указанного подхода подобное решение о повышении пенсионного возраста стало беспрецедентным за почти 90 лет истории СССР и затем Российской Федерации.

Кроме того, принятые изменения породили ряд существенных правовых неопределенностей, часть из которых устранялась путем внесения дополнительных изменений в законодательство Российской Федерации. Указанные неопределенности были связаны с определением круга лиц, отнесенных, к примеру, к нетрудоспособным гражданам при реализации их права на пенсию по случаю потери кормильца, а также с установлением различного правового положения отдельных категорий граждан при отсутствии достаточных на то оснований, а также установил различия в пенсионных правах лиц, находящихся в одинаковых или сходных ситуациях.

Кроме того, указанный Федеральный закон содержит и иные отдельные правовые и социально-экономические риски, которые не были учтены при его принятии.

В частности, в соответствии с Федеральным законом № 400-ФЗ страховая пенсия по старости в системе обязательного пенсионного страхования предоставляется как страховое обеспечение в целях компенсации заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных застрахованными лицами в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости. В то же время, такие показатели как продолжительность жизни и, тем более, ожидаемый период получения пенсии могут увеличиваться и вне связи с трудоспособностью. Таким образом, именно утрата трудоспособности, а не демографические показатели должны служить ориентирами для установления того или иного нормативного пенсионного возраста. В противном случае пенсионное страхование утратит свою объективно обоснованную природу. Напротив, авторы указанного Федерального закона, принимая обозначаемые

новеллы, проигнорировали указанное обстоятельство, что является фундаментальной ошибкой, не позволяющей утверждать об обоснованности принятых мер.

Кроме того, объективность предложенных границ пенсионного возраста также вызывает вопросы. Установление указанных показателей повышения нормативного пенсионного возраста не подкрепляется какими-либо обоснованиями, что отмечал в своем заключении профильный комитет Государственной Думы при рассмотрении законопроекта в первом чтении, в связи с чем посчитал необходимым провести дополнительные исследования и представить научное обоснование реального возраста утраты трудоспособности большинством работников. Указанные исследования и научные обоснования представлены не были.

Кроме того, профильный комитет справедливо отмечал, что в большинстве стран, принявших решение о повышении пенсионного возраста, его реализация происходила более плавными темпами по два – шесть месяцев в год и обращает внимание, что предложенный Правительством Российской Федерации вариант на этом фоне выглядит более жестким. При этом законопроектом не предусматривается каких-либо смягчающих условий введения нового правового регулирования, например, установления гибких границ пенсионного обеспечения путем предоставления гражданам права на более ранний выход на пенсию с одновременным пропорциональным снижением ее размера.

Одновременно с этим в обосновывающих указанные новеллы материалах отсутствовал прогноз его влияния на состояние рынка труда в Российской Федерации. Вместе с тем, очевидно, что реализация положений законопроекта уже оказала и будет продолжать оказывать на него прямое негативное воздействие в части создания естественных барьеров к повышению производительности труда у лиц предпенсионного возраста, повышения конкуренции за рабочие места между различными возрастными группами, в результате чего часть граждан остается в социально-незащищенном положении и т.д.. При этом в сопроводительных документах к законопроекту конкретных

мер, направленных на изменение ситуации на рынке труда с целью адаптации ее к пожилым работникам, сглаживание конфликта поколений и обеспечение мер по превентивному недопущению роста молодежной безработицы, разработку программ по созданию рабочих мест с гибкой занятостью и переподготовку кадров, не было предложено.

В результате уже начавшейся реализации предусмотренных законом мер снизился и продолжит свое снижение уровень жизни граждан предпенсионного возраста, прежде всего из-за возможного уменьшения их доходов. Кроме того, с правом на назначение пенсии связан целый ряд дополнительных материальных прав в налоговой, жилищной, социальной сфере, которые в случае повышения возраста выхода на пенсию также будут предоставляться гражданам в более поздние сроки.

Таким образом, повышение нормативного пенсионного возраста уже спровоцировало и повлечет в дальнейшем увеличение числа безработных граждан, особенно в молодом и предпенсионном возрасте, что фактически означает не замещение недостающей рабочей силы, а, напротив, увеличение числа людей, которые работы не получают.

Кроме того, совершенно не были рассчитаны финансовые последствия в отношении Фонда обязательного медицинского страхования. Одновременно с этим представляется очевидным, что постепенное снижение трудоспособности, наступающее с возрастом, напрямую отражается на состоянии здоровья граждан, которые будут вынуждены проходить лечение. Таким образом, и в этой части принятые меры не были обоснованы.

Также согласно отдельным оценкам в настоящее время до пенсии не доживают около 10 процентов женщин и 30 процентов мужчин. Кроме того, по данным Всемирного банка, Россия – рекордсмен Европы по количеству мужчин, не доживающих до 65 лет, – 43 процента. Таким образом, очевидно, что с повышением пенсионного возраста мужчин до 65 лет этот показатель значительно возрастет, поскольку смертность мужчин в возрастной когорте 60-65 лет увеличится в особенности из-за дополнительных физических и

психических нагрузок, связанных с принудительным продолжением работы при ухудшающемся состоянии здоровья, а также ввиду стрессов, связанных с более высоким уровнем безработицы.

Кроме того, установленный законодательством срок дожития, то есть продолжительности жизни гражданина на пенсии, определяемые как разность между средней продолжительностью жизни и возрастом выхода на пенсию, в большинстве развитых стран превышают российские. К примеру, данные о доле мужчин, не доживающих до 65 лет:

Исландия, Швейцария – 10%;

Швеция, Италия, Нидерланды, Мальта, Норвегия – 11%;

Литва - 36%;

Молдавия - 37%;

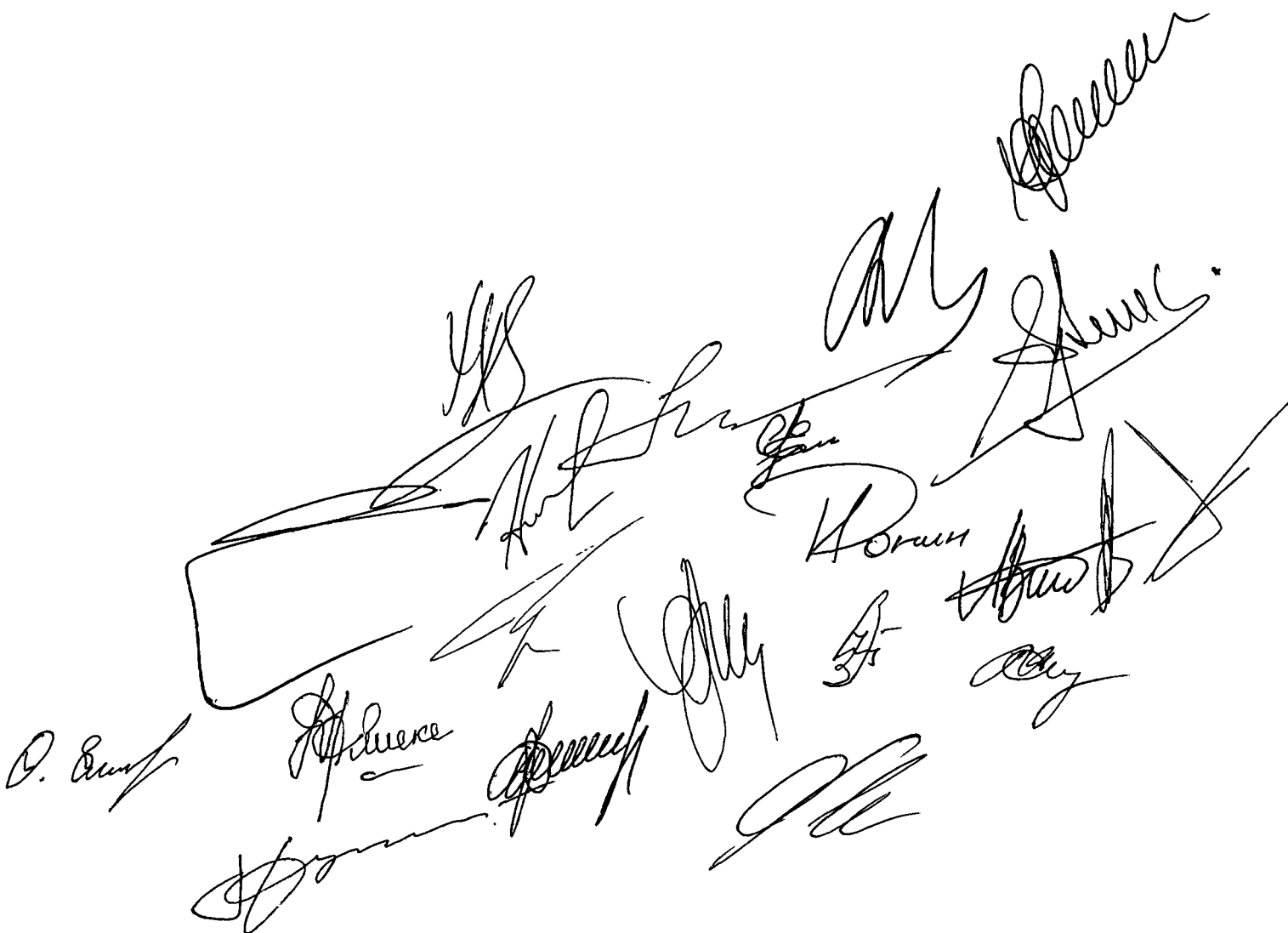
Украина, Белоруссия – 40%;

Россия – 43%.

Также нельзя не отметить еще один негативный фактор влияния принятых новелл на рынок труда: повышение возраста выхода на пенсию по старости уже в среднесрочной перспективе приведет к значительному удешевлению рабочей силы. Дешевая рабочая сила и низкий уровень оплаты труда на сегодняшний день являются одной из ключевых социальных проблем Российской Федерации, требующих своего незамедлительного решения. Принятые новеллы лишь ухудшают сложившееся положение, препятствуя росту производительности труда и экономическому развитию Российской Федерации.

Таким образом, принятые и вступившие в силу законодательные изменения, касающиеся повышения пенсионного возраста для мужчин и женщин, имеют значительное количество сущностных недостатков. В этой связи настоящим проектом федерального закона предлагается признать с 1 января утратившими силу изменения, внесенные в законодательство в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и

выплаты пенсий», вернув значения возраста, с которого возникает право на страховую пенсию, к прежним показателям – 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин, а также закрепив положения о недопустимости пересмотра вышеуказанного возраста 60 и 55 лет (соответственно для мужчин и женщин), с которого возникает право на страховую пенсию по старости, до 1 января 2035 года.



**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ**  
**проекта федерального закона «О признании утратившим силу**  
**Федерального закона «О внесении изменений в отдельные**  
**законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения**  
**и выплаты пенсий» и о внесении изменений в Федеральный закон «О**  
**страховых пенсиях» в части снижения нормативного пенсионного**  
**возраста и запрета на его повышение до 1 января 2035 года»**

По оценкам за 2019 год повышение нормативного пенсионного возраста, реализованное в результате принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» позволило сократить трансферт федерального бюджета в Пенсионный фонд России на 21,5 млрд рублей.

В 2020 году указанная сумма предварительно составит до 48 миллиардов рублей.

В 2021-2024 годах постепенная реализация положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» позволила бы сократить ежегодные трансферты федерального бюджета в Пенсионный фонд России на сумму не более 125 миллиардов рублей.

В 2025 и последующих годах указанная сумма постепенно увеличивалась и составила бы к 2028 году не более 300 миллиардов рублей ежегодно.

Данные средства могут быть переданы путем реализации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда России. Источником указанных средств будут являться увеличившиеся доходы федерального бюджета вследствие улучшения внутриэкономической ситуации, роста экономики и производственной сферы.

Указанные расчеты при этом не включают многочисленных негативных социальных последствий повышения возраста, при достижении которого возникает право на получение страховой пенсии по старости, таких как негативное влияние на рынок труда, на рост заработных плат, на состояние безработицы, на состояние здоровья граждан и иных негативных последствий.

## ПЕРЕЧЕНЬ

**федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О признании утратившим силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» и о внесении изменений в Федеральный закон «О страховых пенсиях» в части снижения нормативного пенсионного возраста и запрета на его повышение до 1 января 2035 года»**

В связи с принятием настоящего Федерального закона:

- 1) Предложить Президенту Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение десяти дней со дня его официального опубликования;
- 2) Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение десяти дней со дня его официального опубликования;
- 3) Правительству Российской Федерации в течение десяти дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона внести в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения о приведении Законов Российской Федерации и Федеральных законов в соответствие с настоящим Федеральным законом.



**ПРАВИТЕЛЬСТВО  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Депутату Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

С.М.Миронову

Государственная Дума  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

« 09 » сентября 20 20 г.

№ 8236п-П12

МОСКВА

На № МСМ-2/1861 от 26 июня 2020 г.

Государственная Дума ФС РФ  
Дата 11.09.2020 11:58  
№1020175-7; 5.4

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект федерального закона "О признании утратившим силу  
Федерального закона "О внесении изменений в отдельные  
законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения  
и выплаты пенсий" и о внесении изменений в Федеральный закон  
"О страховых пенсиях" в части снижения нормативного пенсионного  
возраста и запрета на его повышение до 1 января 2035 года",  
вносимый в Государственную Думу депутатом  
Государственной Думы С.М.Мироновым**

В соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации в Правительстве Российской Федерации рассмотрен проект федерального закона с учетом представленного финансово-экономического обоснования.

Законопроектом предлагается признать утратившим силу Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" (далее - Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ).

Кроме того, законопроектом предлагается внести в часть 1 статьи 8 Федерального закона "О страховых пенсиях" изменения, предусматривающие установление на период до 1 января 2035 г. моратория на повышение возраста, при достижении которого граждане из числа застрахованных лиц имеют право на страховую пенсию по старости, и сохранение права на назначение



страховой пенсии по старости мужчинам, достигшим возраста 60 лет, и женщинам, достигшим возраста 55 лет.


Федеральным законом от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ предусмотрено поэтапное расширение границ пенсионного возраста, что в долгосрочной перспективе позволит создать устойчивую финансовую основу для систематической индексации пенсий темпами, опережающими инфляцию, и обеспечить повышение уровня пенсионного обеспечения граждан с учетом адаптации пенсионной системы к складывающимся демографическим условиям.

Необходимость внесения в пенсионное законодательство предлагаемых изменений не подтверждается статистическими данными, полученными в ходе правоприменения, и анализом действующих правовых норм, обосновывающим их неэффективность.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту его реализация потребует выделения дополнительных ассигнований из федерального бюджета, однако законопроект не содержит норм, определяющих источники и порядок исполнения нового вида расходных обязательств, что не соответствует требованиям статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

На основании изложенного Правительством Российской Федерации законопроект не поддерживается.

Заместитель Председателя  
Правительства Российской Федерации -  
Руководитель Аппарата Правительства  
Российской Федерации

 Д. Григоренко

