

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

06 12 2013 г.

№ ВМ-МВД-2/124

Председателю
Государственной думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.Е.НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации вношу в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Приложения:

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» на 3 листах.
2. Пояснительная записка к законопроекту на 9 листах.
3. Финансово-экономическое обоснование к законопроекту на 2 листах.
4. Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона на 1 листе.
5. Официальное заключение правительства РФ на 2 листах
6. Копии текста законопроекта и материалов к нему на магнитном носителе.

С уважением,



М.В.Дегтярев



Государственная Дума ФС РФ
Дата 06.12.2013 Время 11:36

№402575-6: 1.1

Вносится
депутатом Государственной Думы
М.В.Дегтяревым

Проект
№ 402575-6

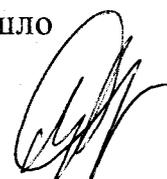
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений в статью 28 Федерального закона
«О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в статью 28 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52, ст. 4920; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 23, ст. 2384; 2009, № 1, ст. 27; № 30, ст. 3739) следующие изменения:

1) подпункт 1 пункта 1 изложить в следующей редакции:

«1) женщинам, родившим трех и более детей, по достижении возраста 47 лет, если они постоянно проживают на территории субъектов Российской Федерации, где в году, предшествовавшему году, в котором произошло назначение им трудовой пенсии по старости, коэффициент смертности превысил коэффициент рождаемости на 1 промилле и более; женщинам, родившим трех и более детей, по достижении возраста 53 лет, если они постоянно проживают на территории субъектов Российской Федерации, где в году, предшествовавшему году, в котором произошло



назначение им трудовой пенсии по старости, коэффициент смертности был ниже или превысил коэффициент рождаемости до 1 промилле; женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до достижения ими возраста 8 лет, по достижении возраста 50 лет, если они имеют страховой стаж не менее 15 лет; одному из родителей инвалидов с детства, воспитавшему их до достижения ими возраста 8 лет: мужчинам по достижении возраста 55 лет, женщинам по достижении возраста 50 лет, если они имеют страховой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет; опекунам инвалидов с детства или лицам, являвшимся опекунами инвалидов с детства, воспитавшим их до достижения ими возраста 8 лет, трудовая пенсия по старости назначается с уменьшением возраста, предусмотренного статьей 7 настоящего Федерального закона, на один год за каждые один год и шесть месяцев опеки, но не более чем на пять лет в общей сложности, если они имеют страховой стаж не менее 20 и 15 лет соответственно мужчины и женщины;».

2) дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. При назначении трудовой пенсии по старости женщинам, родившим трех и более детей, показатели рождаемости и смертности в соответствующих субъектах Российской Федерации определяются на основании официальной статистической информации, сформированной органами государственной статистики.».

Статья 2

Финансирование расходов на реализацию положений подпункта 1 пункта 1 статьи 28 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона) осуществляется за счет источников, предусматриваемых на финансирование соответствующих частей трудовых пенсий федеральными законами о федеральном бюджете и бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на очередной финансовый год.

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2016 года.

Президент
Российской Федерации



ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона
«О внесении изменений в статью 28 Федерального закона
«О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

Проект федерального закона разработан в целях улучшения демографической ситуации в Российской Федерации и повышения оптимизма и уверенности многодетных матерей в своем будущем, благодаря возможности получать досрочную пенсию по старости.

Впервые льготный порядок назначения пенсий для многодетных матерей был введен в 1981 году. Согласно пункту 5 постановления ЦК КПСС, Совмина СССР от 22.01.1981 № 235 «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» пенсия по возрасту назначалась женщинам, воспитавшим пять или более детей либо ребенка - инвалида с детства, при общем трудовом стаже не менее 5 лет без требований о достижении пенсионного возраста в период работы и наличии трехлетнего непрерывного стажа работы к моменту обращения за назначением пенсии.

Данная советская правовая норма практически без изменений была включена в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

К сожалению, руководство СССР слишком поздно осознало возникшую угрозу депопуляции. Принятые в 1981 году меры социальной поддержки семей с детьми имели не профилактический, а вынужденный характер.

Согласно информации, предоставленной Росстатом, число семей в РСФСР с тремя и более детьми непрерывно сокращалось начиная с 1950-х годов.



Так, например в 1970 году их насчитывалось 4 399 807, а уже в 1979 году (перед принятием вышеназванного постановления ЦК КПСС и Совмина СССР) только 2 077 595.

С одной стороны новые меры социальной поддержки, в том числе право на досрочную пенсию, явились законодательной новацией, но с другой стороны они оказали незначительное влияние на рождаемость в РСФСР. Семьи, планировавшие родить второго или третьего ребенка, например, после 30 лет, столкнувшись с нововведениями в советском законодательстве, решили пополнить семью следующим ребенком на несколько лет раньше. А для мотивации сомневающихся пар предложенных тогда льгот оказалось недостаточно.

Государственная политика стимулирования рождаемости в 1980-е годы была полностью провалена. Не был достигнут не только показатель эпохи НЭПа 1920-х годов (в среднем 3,5 млн новорожденных ежегодно), но даже послевоенного десятилетия 1950-х годов (в среднем 2,8 млн новорожденных ежегодно). Сравнение с 1910-ми и 1940-ми годами неуместно по причине объективного снижения рождаемости в периоды Первой мировой войны, гражданской войны и Великой Отечественной войны, а также экономического кризиса в первые послевоенные годы. Из анализа также разумно исключить период 1963-1979 годов, в котором проявилось «демографическое эхо войны», когда в детородный возраст вступало немногочисленное поколение, чьими родителями были выжившие после трагических событий сороковых годов жители РСФСР, в том числе ветераны и труженики тыла.

Тем не менее, даже в этом немногочисленном поколении, если взять за основу показатель 1970 года, многодетных семей было значительно больше, чем в последнюю пятилетку «развитого социализма».

Действительно, по итогам переписи населения 1989 года было зафиксировано на 232 986 многодетных семей больше по сравнению с

1979 годом. Но этот рост – на 3,7% – произошел параллельно с общим увеличением количества семей: 22 622 961 в 1979 году и 23 485 978 в 1989 году. Таким образом, доля многодетных семей в общей доле советских семей в РСФСР увеличилась незначительно (на 0,6%). Но это ведь сравнение с годом окончания «демографического эха войны». Вполне естественно, что с 1980 года начался постепенный рост рождаемости и, соответственно, стало больше и малодетных и многодетных семей.

И поэтому общий рост количества многодетных семей на 0,6% смотрится непропорционально малым на фоне общего 3,7% увеличения количества семей в РСФСР.

Советские власти, несмотря на успехи в отдельных сферах общественной жизни, не справились с задачей народосбережения. А затем наступил длительный период социально-экономического кризиса (1990-е годы), сопровождающийся низкими показателями рождаемости. Вследствие этого сейчас необходимо не просто сохранять положительную динамику рождаемости, но и обеспечить благоприятные условия для увеличения численности семей с тремя и более детьми.

Проведенная экспертная оценка показала, что без дополнительных мер социальной поддержки многодетных семей их численность не только не увеличится, но и продолжит по-прежнему снижаться.

Число семей в Российской Федерации с тремя и более детьми моложе 18 лет
(по данным переписей населения 1970г., 1979г., 1989г., 2002г., 2010г.)

	1970	1979	1989	2002	2010
Все семьи (семейные ячейки), имеющие детей моложе 18 лет	256	226	234	210	172
в том числе с 3 и более детьми	23434	22961	85978	04429	85907
	439	207	231	114	100
	9807	7595	0581	3980	5294

Действующая редакция подпункта 1 пункта 1 статьи 28
Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

определяет четыре условия назначения досрочной пенсии для многодетных матерей:

возраст 50 лет;

страховой стаж не менее 15 лет;

рождение пятерых и более детей;

воспитание всех детей вплоть до достижения ими возраста 8 лет.

Представляется, что подобные условия не только не способствуют стимулированию рождаемости, но и провоцируют возникновение драматических ситуаций.

В начале 21 века стандартом многодетной семьи официально признана семья с тремя детьми и более. Семей с пятью детьми очень мало – всего лишь 2%. Сто лет назад их было больше половины. Однако в те времена подавляющее большинство населения в границах Российской Федерации проживало в сельской местности (87%), что обуславливало специфические модели поведения и образ жизни в рамках крестьянской общины.

Сейчас невозможно рассматривать пенсионные льготы для матерей пятерых детей как эффективный стимул для повышения рождаемости. Необходимо ставить сложные, но реалистичные цели.

Законопроектом предлагается определить в качестве условия для получения досрочной пенсии рождение как минимум трех детей и не ограничивать число претендентов на данную меру поддержки только женщинами, воспитавшими всех детей до школьного возраста.

Время воспитания ребенка не связано с самим фактом его рождения. Если за месяц до достижения восьми лет хотя бы один ребенок перестал находиться с матерью, то согласно существующей правовой норме она лишается права на досрочную пенсию. Если следовать логике закона, то нет никакого смысла вообще ограничиваться только первыми восьмью годами. А значит, вполне «допустимо» требовать от многодетной матери воспитания всех детей до достижения ими совершеннолетия, чтобы



она не смогла уклониться от их воспитания после перехода детей во 2 класс общеобразовательной организации.

Желание защитить интересы ребенка не должно противоречить здравому смыслу. В жизни возникает большое количество ситуаций, когда воспитание ребенка матерью представляется невозможным. В том числе по причине лишения её родительских прав. Однако применение такой процедуры не означает, что женщина становится недостойной досрочной пенсии. Она уже внесла свой вклад в процесс увеличения численности населения, что, безусловно, является общественно значимым поступком.

На основании вышеизложенного предлагается исключить из перечня условий для назначения досрочной пенсии условие по обязательному воспитанию многодетной матерью рожденных ею детей.

Между тем период воспитания детей в многодетной семье до достижения ими совершеннолетия должен автоматически включаться в страховой стаж. *Правовые нормы* не могут рассматриваться в *отрыве* от объективных условий жизнедеятельности многодетных матерей. Индустриальное и тем более постиндустриальное общество существенно отличаются от предшествующего аграрного этапа общественно-экономического развития.

Немногие многодетные матери могут сосредоточиться исключительно на воспитании детей и ведении домашнего хозяйства, как это было в Российской империи. Чаще всего, им сейчас приходится работать. И чем больше детей в семье, тем больше финансовых проблем необходимо решать их родителям. И женщины прекрасно понимают, что после трудностей в настоящем времени их ожидает выход на пенсию на общих основаниях в будущем. Пенсионное законодательство не позволяет им рассчитывать на досрочную пенсию.

Очень сложно совмещать работу и полноценное воспитание трех и более детей. Поэтому часть женщин просто отказывается на практике реализовать многодетную модель семьи, а другая часть вынуждена



прекращать трудовую деятельность или довольствоваться низкооплачиваемой повременной работой, что негативно отражается на благосостоянии семьи.

Таким образом, требование о наличии страхового стажа также является чрезмерным.

Законопроектом предлагается при назначении досрочной пенсии учитывать коэффициенты рождаемости и смертности в субъекте Российской Федерации, на территории которого проживает многодетная мать.

Анализ официальной статистической информации, сформированной органами государственной статистики, позволяет сделать вывод о значительных региональных диспропорциях между уровнями рождаемости.

Если в регионах Северо-Кавказского федерального округа в 2012 году зафиксирован естественный прирост в 9,2 промилле, то в регионах Центрального федерального округа наблюдается убыль населения выраженная в -2,5 промилле.

Субъект Российской Федерации	Естественный прирост, убыль (-), 2012 год
Чеченская Республика	20,5
Республика Ингушетия	18,9
Республика Тыва	15,4
Республика Дагестан	13,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	11,4
Ханты-Мансийский автономный округ -Югра	11,3
Республика Алтай	11
Тюменская область	8,8
Республика Саха (Якутия)	8,3
Ненецкий автономный округ	7,2
Кабардино-Балкарская Республика	7
Республика Бурятия	5
Республика Калмыкия	4,8
Республика Северная Осетия - Алания	4,4
Карачаево-Черкесская Республика	3,8
Забайкальский край	3,1
Республика Хакасия	2,7

Чукотский авт. округ	2,6
Астраханская область	2,5
Удмуртская Республика	2,4
Республика Татарстан	2,3
Иркутская область	2,1
Республика Коми	1,8
Томская область	1,7
Красноярский край	1,6
Камчатский край	1,5
г. Москва	1,4
Республика Башкортостан	1,4
Омская область	1,1
Оренбургская область	0,8
Чувашская Республика	0,7
Республика Марий Эл	0,6
Пермский край	0,6
Мурманская область	0,5
Ставропольский край	0,5
Свердловская область	0,4
Новосибирская область	0,3
г. Санкт-Петербург	0,1
Челябинская область	0,1
Хабаровский край	0,1
Краснодарский край	0
Магаданская область	-0,2
Амурская область	-0,4
Республика Адыгея	-0,6
Архангельская область	-0,7
Калининградская область	-0,8
Алтайский край	-1
Сахалинская область	-1
Вологодская область	-1,1
Приморский край	-1,1
Еврейская автономная область	-1,1
Кемеровская область	-1,4
Волгоградская область	-1,8
Самарская область	-1,8
Курганская область	-2,1
Белгородская область	-2,3
Ростовская область	-2,3
Московская область	-2,4
Республика Карелия	-2,8
Кировская область	-2,8
Ульяновская область	-2,8
Саратовская область	-2,9
Костромская область	-3,2
Липецкая область	-3,7
Калужская область	-3,9
Ярославская область	-4
Пензенская область	-4,1

Нижегородская область	-4,2
Республика Мордовия	-4,5
Брянская область	-4,7
Воронежская область	-4,7
Курская область	-4,7
Владимирская область	-5,1
Орловская область	-5,1
Рязанская область	-5,5
Ленинградская область	-5,7
Ивановская область	-5,8
Новгородская область	-6
Смоленская область	-6,2
Тамбовская область	-6,5
Тверская область	-6,6
Тульская область	-7,6
Псковская область	-8,5

В связи с этим целесообразно определить различные возрасты, по достижении которых следует назначать досрочную пенсию для многодетных матерей из регионов с естественным приростом (53 года) и регионов с естественной убылью населения (47 лет).

Поскольку показатели от 0 до 0,9 промилле являются неустойчивыми и не позволяют говорить о существенном приросте населения, регионы с такими показателями предлагается отнести к группе субъектов Российской Федерации с естественной убылью населения.

По состоянию на начало 2013 года в 29 регионах рождаемость существенно превысила смертность. Зато в большинстве других - зафиксирована сложная ситуация и низкая рождаемость.

В десятку регионов с наихудшими показателями убыли населения входят пять «околоподмосковных» и три «околопетербургских» субъектов Российской Федерации.

Предлагаемая дифференциация сгладит неравенство между рождаемостью в различных регионах и поможет предотвратить массовый отъезд молодежи из дотационных субъектов Российской Федерации в соседние регионы-«доноры» и мегаполисы.

Существенное отличие права на досрочное получение пенсии от иных мер социальной поддержки многодетных семей заключается в

наличии прямой пользы для самой женщины. Если материнский капитал или ежемесячные пособия в первую очередь предназначены для ситуативного улучшения благосостояния семьи¹, то досрочная пенсия - это возможность для многодетной матери получать регулярные денежные выплаты на 5-8 лет раньше, чем ее ровесницы. Между тем это солидный дополнительный доход в размере от 600 000 рублей². И одновременно женщина может продолжать работать и получать заработную плату.

Кардинальное изменение условий для досрочного назначения трудовой пенсии по старости станет дополнительным стимулом для рождения новых детей сомневающимися родителями, ранее не имеющими права на подобную меру социальной поддержки.

¹ Лишь несколько тысяч из 4 млн. женщин направили средства материнского (семейного) капитала на формирование накопительной части трудовой пенсии. Остальные женщины решили израсходовать средства материнского капитала на улучшение жилищных условий и получение образования ребенком (детьми)

² 10 000 (рублей) * 12 месяцев * 5 лет = 600 000, где 10 000 -- предполагаемый средний размер пенсии в будущие годы

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

Право на досрочное назначение трудовой пенсии может быть реализовано женщинами, родившими трех и более детей, начиная с 1 января 2016 года.

В связи с этим объем бюджетных ассигнований на указанные цели будет предусмотрен в проекте федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

По информации Росстата, в настоящее время в России проживает около 1 миллиона многодетных матерей. Планируется, что в 2016 году их количество останется на прежнем уровне.

Половина многодетных матерей проживает в регионах с естественным приростом населения (1 и более промилле).

Возрастной диапазон 20% этих многодетных матерей составит от 50 до 54 лет. Таким образом, в регионах с естественным приростом населения будет проживать 100 000 многодетных матерей, которые получат право на досрочную пенсию по достижении возраста 50 лет.

Возрастной диапазон 31,4% женщин из другой половины многодетных матерей составит от 47 до 54 лет. Таким образом, в регионах с естественной убылью населения будет проживать 157 000 многодетных матерей, которые получат право на досрочную пенсию по достижении возраста 47 лет.

В 2016 году дополнительные расходы федерального бюджета на выплату досрочных трудовых пенсий по старости многодетным матерям оценочно составят 42,5 млрд. рублей.



Указанный объем бюджетных ассигнований определен по следующей формуле: $(100\ 000 + 157\ 000)$ (человек) * $13\ 800$ (рублей) * 12 месяцев = 42,5 млрд. рублей, где:

13 800 (рублей) – предполагаемый средний размер трудовой пенсии по старости в 2016 году. В 2013 году средний размер трудовой пенсии по старости составляет 10 313 рублей. При определении данной цифры учитывалось, что до 2016 года средний размер трудовой пенсии по старости, согласно оценке Пенсионного фонда Российской Федерации, будет расти не менее, чем на 10 процентов ежегодно.



ПЕРЕЧЕНЬ

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию
в связи с принятием федерального закона
«О внесении изменений в статью 28 Федерального закона
«О трудовых пенсиях в Российской Федерации»**

Принятие федерального закона «О внесении изменений в статью 28
Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не
потребуется признания утратившими силу, приостановления, изменения или
принятия актов федерального законодательства.





**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

« 23 » мая 2013 г.

№ 2771п-П12

МОСКВА

Депутату Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

М.В.Дегтяреву

Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации

На № МВД-4/67 от 22 марта 2013 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект федерального закона "О внесении изменений в статью 28
Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации",
вносимый в Государственную Думу депутатом Государственной Думы
М.В.Дегтяревым**

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 вносятся изменения в статью 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон), предусматривающие предоставление права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости женщинам, родившим трех и более детей, по достижении возраста 47 лет, если они постоянно проживают на территории субъектов Российской Федерации, где в году, предшествовавшем году, в котором произошло назначение им трудовой пенсии по старости, коэффициент смертности превысил коэффициент рождаемости на 1 промилле и более, а также женщинам, родившим трех и более детей, по достижении возраста 53 лет, если они постоянно проживают на территории субъектов Российской Федерации, где в году, предшествовавшем году, в котором произошло назначение им трудовой пенсии по старости, коэффициент смертности был ниже или превысил коэффициент рождаемости до 1 промилле.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 28 Федерального закона право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости (по достижении возраста 50 лет) предоставлено женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до достижения ими возраста 8 лет, если эти женщины имеют страховой стаж не менее 15 лет.

Положения статьи 28 Федерального закона направлены на сохранение права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости тем категориям граждан, которые пользовались таким правом согласно ранее действовавшему законодательству. Женщинам, родившим трех детей, право на назначение пенсии на льготных основаниях предоставлено не было.

Законопроектом предусматривается определить в качестве условия для получения досрочной трудовой пенсии по старости только факт рождения как минимум трех детей. При этом специальные требования к продолжительности страхового стажа, необходимого для назначения пенсии предлагаемой категории женщин, отсутствуют.

По мнению Минтруда России, в случае принятия законопроекта данная категория женщин будет поставлена в преимущественное положение по сравнению с лицами, имеющими в настоящее время право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, а также с матерями, имеющими не менее трех детей, проживающими в регионах с естественным приростом населения.

Следует отметить, что в соответствии с подпунктом 24 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" вопросы социальной поддержки семей, имеющих детей (в том числе многодетных), относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи субъекты Российской Федерации вправе принимать решения, предусматривающие меры социальной поддержки в том числе семей, в которых родился третий ребенок либо последующие дети, за счет средств субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации считает, что предлагаемые изменения противоречат существующим подходам к регулированию отношений в сфере пенсионного обеспечения.

Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации



А.Дворкович