

УДК 35.087.431.3 + 342.734 : 364 – 642.3 + 342.951 : 364 – 642.3

В. А. Попов, В. Р. Ильясов

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОРЯДКЕ РАЗРЕШЕНИЯ В СУДАХ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРАВОМ ГРАЖДАН НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

V. A. Popov, V. R. Ilyasov

TO THE QUESTION OF INTERCONNECTION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE PENSION FUND OF THE RUSSIAN FEDERATION AND PROCEDURE OF CONSIDERATION OF DISPUTES RELATED TO THE RIGHTS OF CITIZENS PENSION SUPPORT

В статье рассматривается проблемы положения Пенсионного фонда России при рассмотрении судами в рамках гражданского процесса дел об оспаривании решений Пенсионного фонда РФ и обусловленности регламента рассмотрения данных дел положением Фонда в системе органов, осуществляющих функции государства. Также статья затрагивает вопросы об определении правового статуса Пенсионного фонда России во всей правовой системе Российской Федерации и определяет необходимость конкретизации некоторых положений законодательства, что позволит ускорить процедуру рассмотрения дел по искам к Пенсионному фонду и сократит количество подобных дел.

Ключевые слова: судебная защита, права граждан, Пенсионный фонд России, пенсионное обеспечение, искового порядок, публично-правовой порядок, трудовая пенсия.

The article considers the problem of the status of the Pension Fund of the Russian Federation in the process of consideration of cases on challenging the decisions of the Pension Fund of the Russian Federation and conditionality of the regulations of consideration of the aforementioned cases by the position of the Fund within the bodies exercising state functions. The article raises questions of defining the legal status of the Pension Fund of the Russian Federation in the entire legal system of the Russian Federation and determines the need to define some of the provisions of the legislation which will accelerate the procedure of consideration of cases involving claims to pension funds and reduce the number of such cases.

Keywords: judicial protection of the rights of citizens, the Pension Fund of Russian Federation, pension support, adversary proceeding, public and legal order, retirement pension.

Одной из самых основных проблем, которая разрешается при судебном порядке разрешения споров, вытекающих из процедуры назначения трудовой пенсии по старости, в том числе и досрочной, является вопрос об определении

порядка рассмотрения подобных дел в суде: публично-правовой или исковой. Именно от этого будет зависеть, в первую очередь, распределение обязанности по доказыванию и бремени доказывания в процессе, вместе с этим и меры ответ-

130

Гражданское
право



ственности органов государственной власти.

Согласно существующим разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации, изложенным в Постановлении Пленума ВС РФ от 20 января 2003 года № 2 «О некоторых вопросах, возникших с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса РФ», новый ГПК РФ, в отличие от ранее действующего Кодекса 1964 года и Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», по своей сути не дает возможности оспаривания решений, действий (бездействий) учреждений, общественных объединений, организаций и предприятий, и, следовательно, иного пути кроме рассмотрения дела по правилам искового производства не существует [1, с. 7]. Аналогичное положение было в дальнейшем закреплено и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 2005 года № 25 «О некоторых вопросах, возникших у судов при рассмотрении дел, связанных с реализацией гражданами права на трудовые пенсии» и Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 года № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии»

Однако, по определению, вступая в отношения с пенсионными органами гражданин находится в заведомо неравном, подчиненном положении. Согласно положениям Федерального закона от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» [5] Пенсионный фонд РФ (его территориальные подразделения) при разрешении процедурных вопросов по назначению пенсии и определении ее размера обладает широким комплексом полномочий властного характера по отношению к гражданину, поэтому именно Фонд определяет получит в конечном итоге обратившийся гражданин пенсию или в ее назначении будет отказано. Однако само гражданское процессуальное законодательство характеризует дела, возникающие из жилищных, трудовых, семейных и иных гражданских отношений, как равноправные, даже если одним из участников данных материальных правоотношений является орган государственной власти.

Природа же дел, возникающих из публичных правоотношений, наоборот,

определяет заявителя, как физическое так и юридическое лицо, как находящегося в некоторой зависимости от административных или властных органов власти, ее подразделений или должностных лиц, действия которых при условии, что они противоречат закону и нарушают права и законные интересы заявителя, могут быть обжалованы.

По своей природе Пенсионный фонд РФ не входит в систему органов государственной власти, является подотчетным Правительству РФ государственным некоммерческим учреждением финансово-кредитного характера, которое осуществляет сбор, аккумуляцию, распределение и расходование средств пенсионного страхования граждан [4, с. 152]. Таким образом, Пенсионный фонд России — это социальный фонд внебюджетного характера, обеспечивающий страхование граждан государством на случай утраты ими заработка из-за старости, инвалидности, потери кормильца и иных жизненных обстоятельств, круг которых устанавливается законом. При этом Пенсионный фонд РФ не является государственным учреждением в классическом понимании данного термина, обладает индивидуальной правоспособностью, которая определена в законе, а также государственными полномочиями по властному распоряжению в отношении застрахованных граждан. Также Пенсионный фонд имеет свои территориальные подразделения, которые создаются в форме самостоятельных юридических лиц, при этом создание обособленных подразделений у органов государственной власти законодательством не предусмотрено.

Именно совокупность данных обстоятельств и послужила причиной того, что Верховный Суд РФ указал на возможность обращения в суд по делам о спорах между Пенсионным фондом России и гражданином только в исковом порядке. Пункт 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 года № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии» в очередной раз это закрепил. Однако специальная правосубъектность Пенсионного фонда РФ и его внебюджетный характер не могут служить основными причинами для регламентации порядка и способа обращения в суд для оспаривания решений органов пенсионного обеспечения в назначении пенсии или назначении иного размера пенсии.

По своей сути Пенсионный фонд России реализует государственную политику





ку в пенсионной сфере, и нормативными актами на него возложена обязанность применять различные меры властного характера к гражданам и организациям: истребовать необходимые документы, определять уровень пенсионного содержания и размер выплат и т. д. Все это говорит о нахождении гражданина, обратившегося в пенсионный фонд в подчиненном по отношению к территориальному органу Пенсионного фонда РФ положении и дополнительно показывает отсутствие цивилистического момента в спорах с органом пенсионного обеспечения и, как следствие, отсутствие оснований для обращения в суд в порядке искового производства. При этом дополнительным доводом является то, что Конституция РФ в ст. 7 прямо указывает на социальную направленность государства, а следовательно, интересы органов Пенсионного фонда России и гражданина, обратившегося за пенсией, в данном вопросе совпадают [7]. Отсюда можно также сделать вывод о том, что перераспределено бремя по доказыванию, и невозможность назначить пенсию должен обосновать именно Пенсионный фонд России.

Обязанность органов ПФР доказать отсутствие у обратившегося гражданина права на пенсионное обеспечение во взаимосвязи с отсутствием противоположной обязанности у гражданина доказывает невозможность разрешения в порядке искового производства дел, вытекающих из защиты прав граждан на пенсии. Таким образом, за исключением дел об установлении юридических фактов, любые споры о праве граждан на пенсионное обеспечение должны быть рассмотрены по правилам главы 25 Гражданского процессуального кодекса, в публично-правовом порядке. Это послужит также дополнительной гарантией прав граждан на оперативное разрешение споров и восстановление нарушенных незаконными действиями Пенсионного фонда РФ прав. В качестве дополнительного довода следует отметить тот факт, что большинство лиц, являющихся заявителями по подобного рода делам, являются либо пожилые граждане, либо инвалиды, либо находящиеся в стесненном материальном положении (потерявшие кормильца, получившие увечье и т. д.). Данные граждане редко обладают юридическими знаниями или средствами, необходимыми для оплаты услуг квалифицированных юристов. Дополнительной мерой социальных гарантий заявителем по данной категории дел является альтернативная

подсудность, закрепленная в положениях ч. 2 ст. 254 ГПК РФ, контроль суда за исполнением решения (ч. 3 ст. 258 ГПК РФ), возможность суда рассматривать все обстоятельства дела, не ограничиваясь приведенными заявителем доводами (ч. 3 ст. 246 ГПК РФ) и т. д. Таким образом, корректировке подлежат положения Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 года № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии» в части определения регламента рассмотрения подобной категории дел в порядке искового производства. Дополнительно следует уточнить положения ст. 245 и ст. 254 ГПК РФ, указав в них на возможность обжалования в порядке производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, действий, решений и бездействия предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих государственные функции и оказывающих гражданам государственные услуги. Пункт 3 указанного Постановления Пленума ВС РФ № 30 содержит указание на обязательное соблюдение общих правил подсудности, закрепленных ст. 28 ГПК РФ, однако ошибочность данного подхода заключается в том, что он существенно затрудняет возможность судебной защиты прав лиц, обратившихся в органы пенсионного обеспечения, которые, как уже было сказано выше, являются наименее социально защищенными. Также позиция Верховного Суда создает противоречие с нормой ст. 29 ГПК РФ, которая в п. 6 закрепляет правило о том, что заявления о восстановлении нарушенных пенсионных прав может быть подано и по месту нахождения заявителя. Поскольку сходное указание содержит и глава 25 ГПК РФ (п. 2 ст. 254 ГПК РФ), то можно сделать вывод о том, что первоначально законодатель, при проработке проекта ГПК РФ, предусматривал именно публично-правовой порядок защиты пенсионных прав граждан, что, в свою очередь, было неверно исполнено на практике [2, с. 286]. Также неправильно было бы рассматривать дела подобной категории в порядке особого производства, закрепленных в главах 27 и 28 ГПК РФ. В силу ст. 265 ГПК РФ суд устанавливает факты, имеющие юридическое значение, только в случае объективной невозможности получения необходимых документов заявителем или при невозможности восстановить данные документы. Для установления же фактов, которые непосредственно связаны с процедурой назначения пенсии, зако-

нодателем предусмотрен обязательный досудебный порядок, заключающийся в обращении в органы, осуществляющие выплаты средств пенсионного обеспечения [7]. Указанные органы обладают широкими полномочиями по истребованию документов и иных необходимых сведений, при этом работодатели обязаны предоставлять данные документы. При этом в делах подобного рода отсутствует спор о праве, что также накладывает дополнительные ограничения к использованию особого порядка судопроизводства. Как указывают некоторые авторы, в судебном порядке устанавливаются факты, существование которых не представляется очевидным, когда требуется более сложное производство по делу, и используемые виды доказательств могут с достоверностью подтвердить эти факты лишь при наличии особых и обширных гарантий установления истины, которые предоставляет судебная форма [6, с. 113]. Однако не только у государственных органов есть обязанности по отношению к гражданину. Заявитель также должен соблюдать все требования законодательства и, в первую очередь, предоставлять достоверные сведения, которые необходимы для назначения пенсии.

Пункт 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 года № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии» конкретизирует порядок и случаи применения положений п. 3 ст. 1109 Гражданского кодекса РФ.

Согласно данной норме выплаченная гражданину пенсия не подлежит возврату в качестве неосновательного обогащения при отсутствии недобросовестности с его стороны и счетной ошибки. Следовательно, даже в случае решения апелляционной или кассационной инстанции решения суда о назначении и выплате гражданину трудовой пенсии, поворот исполнения и взыскание с самого гражданина выплаченных ему денежных средств возможен только в указанных случаях. Таким образом, именно определение порядка и способа реализации прав гражданина на пенсионное обеспечение путем обращения в суд в случае нарушения его прав и охраняемых законом интересов незаконными решениями, действиями или бездействиями органами Пенсионного фонда РФ позволит гарантировать полное соблюдение всеми участниками пенсионных правоотношений законодательства и как обеспечит Пенсионному фонду РФ полностью выполнить возложенные на него функции, так и обеспечит возможность гражданину проверить пенсионные органы в случае несогласия с его решениями по обращению.

Именно это даст возможность обеспечить механизм реализации судебного решения [3, с. 124], при этом, как известно, именно исполнение судебного решения является неотъемлемой частью гражданского судопроизводства и полномочий судебных органов по защите прав гражданина.

References

1. Bobrov E.A. Publichno-pravovoi poryadok rassmotreniya sporov o prave grazhdan na trudovuyu pensiyu [Public and Legal Proceedings of Consideration of Disputes on Human Rights for Labour Pension]. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo*, 2010, No. 4, p. 7-10.
2. Borisov A.N. Spory s organami PFR i FSS Rossii: prakticheskie rekomendatsii [Disputes with Pension Fund of the Russian Federation and Social Insurance Fund: Practical Recommendations]. Moscow. Delovoi dvor Publ., 2013. 365 p.
3. Vavilin E.V. Osushchestvlenie i zashchita grazhdanskikh prav [Exercise and Protection of Civil Rights]. Moscow. Volters Kluver Publ., 2009. 225 p.
4. Nogina O.A. Printsipy byudzhetnoi sistemy v protsesse formirovaniya byudzhetov gosudarstvennykh vnebyudzhetnykh fondov [Principles of Budgetary Systems in the Process of Formation of Budgets of State Nonappropriated Funds]. *Izvestiya vuzov. Pravovedenie*, 2011, No. 1, p. 149-158.
5. Federal Law as of 24.07.2009 No. 212-FZ On insurance payments in Pension Fund of the Russian Federation, Social Insurance Fund, Federal Compulsory Medical Insurance Fund and territorial compulsory medical insurance funds. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2009, No. 30, Art. 3738. (In Russ.)
6. Tarasova V.A. Protsedurnaya forma deyatelnosti organov sotsial'nogo obespecheniya [Procedural Form of Activities of Bodies of Social Welfare]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1973, No. 11, p. 113-114.
7. Ugrenov A.Yu. Podsudnost' i forma rassmotreniya del, svyazannykh s realizatsiei prava grazhdan na pensionnoe obespechenie [Subjection to Jurisdiction and Form of Consideration of cases Connected with Implementation of the Human Right for Pension Support]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskiy protsess*, 2005, No. 3. p. 6-10



ПОПОВ Вадим Андреевич — аспирант юридического факультета, Оренбургский государственный университет, г. Оренбург, ул. 53 линия, 34. E-mail: urvest@mail.ru

POPOV Vadim Andreevich, PhD student of the Faculty of Law of the Federal Budgetary State Educational Institution of Higher Professional Institution Orenburg State University, 34, 53 Linia Str., Orenburg. E-mail: urvest@mail.ru

ИЛЬЯСОВ Виль Равильевич — соискатель звания канд. юрид. наук, Ульяновский государственный университет, г. Ульяновск. ул. Л. Толстого, д. 42. E-mail: urvest@mail.ru

ILYASOV Wil Ravilyevich, external PhD student — graduate of the Federal Budgetary State Educational Institution of Higher Professional Institution Ulyanovsk State University. 128, 13, Hoshomin Str., Ulyanovsk. E-mail: urvest@mail.ru

For citation: **V. A. Popov, V. R. Ilyasov**. To the Question of Interconnection of Administrative and Legal Status of the Pension Fund of the Russian Federation and Procedure of Consideration of Disputes Related to the Rights of Citizens Pension Support *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3 (46). 2014. pp. 130–134.*

