

С. М. Стримова

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИИ

Пенсионное обеспечение — это важнейшая социальная гарантия стабильного развития общества и государства. В статье раскрываются проблемы и перспективы современного нормативного регулирования системы пенсионного обеспечения в рамках существующих социально-экономических условий с учетом Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г.

Ключевые слова: социальная политика, пенсионная реформа, трудовая пенсия, права граждан, пенсионный фонд, пенсионное обеспечение.

S. M. Stromova

LEGAL ASPECTS OF REFORMING THE RETIREMENT BENEFIT PLAN IN RUSSIA

Retirement benefits are the most important social guarantee of a stable development of the state and society. The article focuses on the problems and prospects of modern statutory regulation of the retirement benefit plan within the framework of the existing socio-economic conditions taking account of the Strategy of the Russian Federation Retirement Benefit Plan Development until 2030.

Keywords: social policy, pension reform, retirement pension, rights of citizens, pension fund, retirement benefits.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ (1993 г.) Российская Федерация провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1]. Одним из элементов социальной политики является пенсионное обеспечение. Государственное регулирование пенсионных отношений является существенной составляющей социального обеспечения, практическая значимость рассматриваемого института определяется тем, что оно затрагивает жизненно важные интересы социально незащищенных слоев населения.

Природа права на пенсионное обеспечение, на наш взгляд, берет свое начало в содержании характеристики «социального государства». Обеспечение права на пенсионное обеспечение является одной из целей социального государства. Развитие принципов социальной государственности проявляется в реформировании всех сфер жизни общества [2, с. 27], поэтому в рамках развития социальной функции на уровне государства существенную трансформацию испытывает пенсионная система страны, являясь инструментом государственной политики в формировании и закреплении принципов социальной справедливости в сфере пенсионного обеспечения. Пенсионное

обеспечение — это исторически сложившийся в человеческом обществе институт, посредством которого происходит удовлетворение материальных потребностей людей, нуждающихся в поддержке со стороны общества при наступлении жизненных обстоятельств, которые влекут за собой утрату или снижение дохода [3, с. 15].

Закрепляя право на социальное обеспечение, которое включает также право на получение пенсии в определенных законом случаях и размерах, Конституция РФ вместе с тем не предусматривает условия и порядок предоставления пенсий и других видов обеспечения. Определение механизма реализации конституционного права на получение пенсии относится к компетенции федерального законодателя, который, предусматривая в законе правовые основания назначения пенсий, их размеры, порядок исчисления и выплаты, вправе устанавливать как общие правила назначения и выплаты пенсий, так и особенности (условия) приобретения права на получение пенсий отдельными категориями лиц, включая установление для некоторых категорий граждан разного рода льготных условий реализации пенсионных прав в зависимости от объективно значимых обстоятельств.

Так, в соответствии с ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [4] установлена трудовая пенсия по старости лицам, достигшим предусмотренного законом возраста: 55 лет — для женщин и 60 лет — для мужчин. Реализация права на пенсионное обеспечение носит заявительный характер. С 2002 г. в России действует пенсионная система, основанная на страховых принципах. В отличие от прежней системы пенсионные права граждан на такой вид пенсии, как трудовая (наиболее массовая по количеству получающих), теперь зависят не только от стажа работы, но и от размера заработной платы и пенсионных взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ РФ).

Вместо базовой части трудовой пенсии с 1 января 2010 г. введен фиксированный базовый размер трудовой пенсии (страховой части трудовой пенсии по старости) как составная часть страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца. Фиксированный базовый размер трудовой пенсии (страховой части трудовой пенсии по старости) устанавливается в твердом размере, при этом применяется порядок его дифференциации, аналогичный ранее действовавшему порядку в отношении базовой части трудовой пенсии.

Размер трудовой пенсии по старости в настоящий момент складывается из страховой и накопительной частей трудовой пенсии по старости. По данным главы Пенсионного фонда России

А. В. Дроздова на конец 2012 г. средний размер трудовой пенсии по старости в России составляет 9 600 руб. В 2013 г. трудовые пенсии будут повышаться, в результате размер средней трудовой пенсии по старости в 2013 г. составит 10 313 руб., социальной пенсии — 6 169 руб. [5].

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 76 % опрошенных респондентов настаивают на том, что размер будущей пенсии должен напрямую зависеть от трудового стажа [6]. Большинство наших сограждан считают, что современное пенсионное законодательство не позволяет решить задачу сохранения после выхода на пенсию уровня жизни, соизмеримого с доходом в период трудовой деятельности.

По данным исследования, проведенного холдингом «Ромир» совместно с АНО «Хорошо», минимально необходимый для россиян размер пенсии варьируется в пределах от 15 до 30 тыс. руб. в месяц, а средний показатель составляет 20 820 руб. [7].

Однако, несмотря на ежегодное увеличение размера пенсионных выплат, финансовое положение ПФ РФ постоянно ухудшается. Так, в 2012 г. рост дефицита Пенсионного Фонда России составил 1,75 трлн рублей. В федеральном бюджете на 2013 г. на покрытие дефицита Пенсионного Фонда России предусмотрено 1,99 трлн рублей [8].

Если государство и далее будет игнорировать кризис в пенсионной сфере, то дефицит одного из основных внебюджетных фондов, обеспечивающих социальную стабильность в стране, приведет к краху всей системы социального обеспечения.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительству РФ было поручено разработать до 1 октября 2012 г. проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы [9]. Однако лишь в ноябре 2012 г. Министерство

труда и социальной защиты населения РФ совместно с Пенсионным Фондом России представили указанный проект Президенту РФ и Правительству РФ. После долгого общественного обсуждения 25 декабря 2012 г. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года была утверждена Распоряжением Правительства РФ [10].

Стратегия определяет на период до 2030 г. социальные приоритеты, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на отдельных этапах ее реализации. Стратегия направлена на развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение).

Пенсионная система будет базироваться на трехуровневой модели:

1-й уровень — трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках

государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

2-й уровень — корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании индивидуального трудового и/или коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения;

3-й уровень — частная пенсия, формируемая работником (физическим лицом).

Стратегия не содержит предложений по повышению общеустановленного пенсионного возраста — 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. Однако все же предусматривает это косвенно. Первоначально в проекте стратегии была закреплена формула «40-20-40-20». Расшифровывается пенсионная формула так: если человек работает 40 лет и отчисляет при этом 20 процентов страховых взносов в Пенсионный фонд, то пенсию он будет получать в размере 40 процентов от средней зарплаты — но только 20 лет после окончания трудовой деятельности. Данные положения вызвали широкое обсуждение и критику, в результате чего в утвержденном Правительством РФ варианте стратегии предусмотрено доведение нормативной продолжительности страхового (трудового) стажа до 35 лет.

Кроме того, в соответствии с предложениями Министерства труда и социальной защиты населения РФ увеличивается «период дожития»,

т. е. тот временной отрезок, в течение которого пенсионер получает выплаты с 19 до 21 года, что также заставило общественность резко оценить данное нововведение, поскольку ежемесячный размер пенсии уменьшится.

Среди негативных моментов Стратегии следует отметить и повышение суммы пенсионных взносов для самозанятых граждан (индивидуальных предпринимателей, адвокатов, нотариусов) с 14 300 до 32 500 руб. в 2013 г., 40 600 руб. в 2014 г. и 48 700 руб. в 2015 г. соответственно [11]. На наш взгляд, данные меры не приведут к эффективным последствиям, а лишь усугубят положение на рынке, практически полностью ликвидируя малый и средний бизнес в России.

С осторожностью следует отнестись и к трехуровневой модели пенсии. Если с первой ее

составляющей (40 % от зарплаты) еще хоть как-то ясно, то корпоративная пенсия (15 %) и частная (5 %) не вызывают доверия. В настоящее время только крупные сырьевые компании могут позволить себе участвовать в данной реформе. Представить же себе гражданина, который будет перечислять от заработной платы по 5 % ежемесячно на пенсию, еще затруднительнее.

Для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда, предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов.

В настоящее время финансирование выплат лицам, которым назначена досрочная трудовая пенсия, осуществляется за счет общих доходов бюджета ПФ РФ, а не дополнительных страховых взносов работодателей. К тому же, при существующей модели работодатель не заинтересован

в сокращении рабочих мест с особыми условиями труда. Кроме того, право на досрочную пенсию получают и те граждане, вред здоровью которых за время работы не нанесен, но их профессия включена в Списки № 1 и № 2, «малые списки» [12].

По мнению разработчиков стратегии, предлагаемая модель позволит экономически стимулировать работодателя к улучшению условий труда работников, а также изменить ситуацию, когда право на получение досрочных пенсий предоставляется безотносительно к фактическим условиям труда, показателям здоровья и трудоспособности работников и когда издержки по обеспечению прав на досрочную пенсию, по сути, несут пенсионеры.

Стратегию предполагается реализовать в 3 этапа, а также выделить ряд мер, осуществляемых на постоянной основе и/или, при необходимости, с учетом анализа развития экономической ситуации. Первый этап — 2013—2015 гг., второй этап — 2016—2020 гг., третий — до 2030 г. Календарные сроки в увязке с предлагаемыми изменениями представлены в стратегии.

Государство пополняет бюджет ПФ РФ за счет работающих лиц, однако количество лиц пенсионного возраста растет, а трудоспособного населения — падает, что неизбежно приведет к краху такой финансовой системы. В настоящее время

в России 40 162 тыс. пенсионеров на 88 360 тыс. трудоспособных граждан [13]. По заявлениям бывшего Министра экономического развития Э. С.

Набиуллиной к 2030 г. трудоспособное население России сократится на 12 % [14].

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что государство планирует сократить дефицит ПФ РФ путем увеличения размеров страховых взносов. В связи с этим, на наш взгляд, возникают два вопроса: будет ли это увеличение эффективным для экономики и сможет ли Пенсионный фонд России обеспечить эффективный сбор такого количества платежей?

Что касается эффективности самого повышения взносов, мы бы хотели обратиться к статистике. Если в 2005 г. дефицит ПФ РФ приблизился

к 200 млрд руб., при едином социальном налоге в размере 26 %. С 1 января 2010 г. единый социальный налог заменен страховыми взносами,

т. е. если раньше данные сборы осуществляла Федеральная налоговая служба, то теперь страховые взносы осуществляются прямо в Пенсионный фонд. Дефицит бюджета ПФ РФ в 2012 г. составил 1,075 трлн рублей при страховых взносах в размере 34 % от заработной платы [5].

Как отмечают эксперты, главными причинами дефицита Пенсионного фонда России являются прежде всего макроэкономические и демографические условия [15, с. 15], поэтому государство должно сосредоточиться на решении таких проблем, как высокая смертность в трудоспособном возрасте, старение населения, безработица, «теневая экономика».

Для эффективной реализации пенсионной реформы необходимо расширение полномочий самого ПФ РФ, во многом аналогичных тем, которыми были наделены налоговые органы для взыскания единого социального налога. Например, он может взыскивать страховые взносы, пени и штрафы за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика. Однако, к примеру, полномочий блокировать счета страхователей у Пенсионного фонда России нет. Кроме того, по своей правовой природе страховые взносы не относятся к налогам и сборам. Следовательно, за неуплату страховых взносов нельзя привлечь к уголовной ответственности, так как ст. 199 УК РФ относится только к уклонению от уплаты налогов и/или сборов. Фактически процесс взимания взносов лишен необходимых гарантий, т. к. не предусмотрены достаточные меры

ответственности и необходимые полномочия самого контролирующего органа. В частности, необходимо ввести соответствующие изменения в ст. 199 УК РФ, поскольку в настоящее время страховые взносы не относятся ни к налогам, ни к сборам, вследствие чего невозможно привлекать уклоняющихся от уплаты страховых взносов лиц к уголовной ответственности.

Следует отметить, что новое пенсионное законодательство, оформившее пенсионную реформу, не гарантирует самого главного — такого уровня пенсий, который бы обеспечил достойную жизнь пенсионеру в настоящее время и в обозримом будущем, чтобы выход на пенсию перестал ассоциироваться с бедностью и социальной неустойчивостью.

Список библиографических ссылок

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Голоманчук Э. В., Коростелева М. В. Понятие, сущность и роль социально-экономических прав и свобод в современной России // Научный вестн. ВАГС. 2010. №1/3. С. 26—31.
3. Локшина О. В. Пенсионное законодательство: основные положения и практика применения // Трудовое право. 2003. № 4. С. 15—23.
4. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (ред. от 01.07.2011) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.
5. Официальный сайт Пенсионного фонда России. URL: <http://www.pfrf.ru/> (дата обращения: 12.03.2013).
6. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <http://wciom.ru/> (дата обращения: 13.03.2013).
7. Официальный сайт исследовательского холдинга Ромир. URL: <http://www.romir.ru/> (дата обращения: 23.03.2013).
8. Официальный сайт «Вести. Экономика». URL: <http://www.vestifinance.ru/> (дата обращения: 03.04.2013).
9. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 597 // Рос. газ. 2012. 9 мая.
10. Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.
11. Официальный сайт «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru/> (дата обращения: 12.03.2013).
12. Об утверждении Списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение: постановление Кабинета министров СССР от 26 января 1991 г. № 10 // Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению. М.: Экономика, 1992.
13. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 23.04.2013).
14. Официальный сайт «РИА НОВОСТИ». URL: <http://ria.ru/> (дата обращения: 02.03.2013).
Роик В. Второй демографический переход — важнейший вызов для пенсионного страхования и социальной политики государств в XXI в. // Человек и труд. 2011. № 1. С. 15—21.