**Пенсионное обеспечение в России и странах с развитой рыночной экономикой: сравнительно-правовой анализ**

М.Ю.Федорова, Омский государственный университет, кафедра трудового права

Социально-экономические реформы в России осуществляются в условиях становления открытого общества, расширения мировой интеграции, усиления влияния международного права на национальные правовые системы. В связи с этим проблема использования опыта западных стран является довольно актуальной. Успехи в реализации социальных программ в таких странах, как Швеция, США, Великобритания и др., широко известны и не могут не вызывать желания заимствовать модели обеспечения достойного уровня и качества жизни населения. Конечно, механически экстраполировать их на российскую почву невозможно и нецелесообразно. Вместе с тем представляется вполне реальным воспринять общие ориентиры и некоторые методы осуществления социальной политики.

Прежде всего это можно отнести к такой важнейшей сфере, как пенсионное обеспечение, тем более, что и Россия, и страны с развитой рыночной экономикой сталкиваются здесь с аналогичными проблемами. На первое место можно было бы поставить так называемый "конфликт поколений". По данным Международного бюро труда, в настоящее время в странах - членах Европейского союза насчитывается почти 100 млн. лиц пожилого возраста, в то время как общая численность населения равняется 321 млн. человек. Удельный вес лиц старше 60 лет - около 20% общей численности населения. По прогнозам, к 2025 г. число лиц старше 65 лет увеличится на 21 млн. человек, а численность потенциально активного населения сократится более чем на 15 млн. [1]. В России это соотношение выглядит следующим образом: на каждую тысячу человек трудоспособного возраста приходится более 350 лиц пенсионного возраста. В этих условиях постановка вопроса о повышении пенсионного возраста, на первый взгляд, кажется закономерной. Одним из аргументов в пользу такого решения является ссылка на западный опыт. Действительно, в странах с развитой рыночной экономикой общие границы возрастного ценза гораздо выше, чем в России, при одновременном достаточно резком колебании в различных государствах. В некоторых странах установлен единый возрастной ценз независимо от пола (в Дании - 67, во Франции - 60, в Германии, Испании, Бельгии - 65 лет). В Великобритании пенсионный возраст составляет 65 лет для мужчин и 60 - для женщин. Пожалуй, только в Италии возрастные цензы аналогичны российским, т. е. 55 лет - для женщин и 60 - для мужчин. Однако проблема дальнейшего повышения пенсионного возраста не лишена актуальности даже для этих государств. Интересно отметить, что более значительное увеличение возрастного ценза ожидает те страны, в которых нынешний пенсионный возраст относительно низкий. Так, если во Франции к 2040 г. он повысится до 61 - 62 лет, то в Италии - до 65, но для мужчин это произойдет к 2005 г., а для женщин - к 2016 г. [2].

России, скорее всего, не удастся избежать принятия таких непопулярных мер, как повышение пенсионного возраста, но в нашей стране для установления более жестких условий пенсионного обеспечения требуется не только достаточно длительный переходный период, но и общее оздоровление социально-экономической ситуации с одновременным увеличением и последующей стабилизацией средней продолжительности жизни, которая по сегодняшним оценкам достигла критической отметки и составляет, к примеру, для мужчин 58 лет.

Некоторый оптимизм может вызывать перспектива использования благоприятного демографического "окна", которое будет существовать с 1997 по 2007 г. и сопровождаться относительным сбалансированием числа пенсионеров и экономически активного населения [3]. Демографические проблемы усугубляются структурными изменениями на рынке труда: снижается численность занятого населения, особенно в сфере общественного производства при одновременном увеличении числа занятых в негосударственном секторе экономики, которому в большей мере присущи нарушения налоговой дисциплины (сейчас их доля в структуре занятости составляет 62%). Соответственно уменьшается доля заработной платы, с которой, по общему правилу, взимаются страховые взносы в Пенсионный фонд. Так, в 1992 г. она составляла 69,9% от общих доходов населения, а в 1995 г. - уже 40% [4]. Это заставило российского законодателя расширить финансовую базу пенсионного страхования и повысить в 1997 г. тариф страховых взносов в Пенсионный фонд (ПФР) для индивидуальных предпринимателей, частных аудиторов, частных детективов, нотариусов, занимающихся частной практикой с 5 до 28%, а для крестьянских (фермерских) хозяйств, родовых, семейных общин народов Крайнего Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования - до 20,6%.

Кроме того, обязательное пенсионное страхование распространено на лиц, выполняющих работы и оказывающих услуги по соответствующим договорам гражданско-правового характера: страховые взносы при этом составляют 28% по отношению к выплатам, начисленным работникам [5]. Следует подчеркнуть, что увеличение пенсий должно произойти несколько позднее введения указанных тарифов и будет обусловлено не только индексацией пенсий с 1 октября 1997 г., но и переходом к их исчислению с применением индивидуального коэффициента пенсионера [6]. Таким образом, пенсионная система в России основана на принципах перераспределения и солидарности поколений: сегодня работающие граждане обеспечивают выплату пенсий лицам преклонного возраста, инвалидам, семьям, потерявшим кормильца, но реализация их личных пенсионных планов в перспективе может быть поставлена под угрозу по причинам экономического, демографического или иного характера.

В государствах с рыночной экономикой получили распространение четыре вида пенсионных систем: государственная, профессиональная, система личных пенсионных сбережений и система дополнительных производственных пенсий. Государственная система пенсионного обеспечения в промышленно развитых странах тоже основана на принципе перераспределения. Профессиональные и частные пенсионные системы базируются на принципе накопления и обеспечивают индивидуализацию страхования. Наилучшие результаты дает комбинация различных пенсионных систем, позволяющая учесть их достоинства и сгладить недостатки.

Государственная система пенсионного обеспечения в таких странах, как Дания, Великобритания, Нидерланды и др., предполагает назначение всем жителям страны в зависимости от длительности проживания на ее территории общей (универсальной) пенсии в твердом размере, одинаковом для всех. В Бельгии, Франции и некоторых других странах лицам, которые по каким-то причинам не имеют права на иную пенсию либо последняя не достигает установленного минимума, назначаются социальные пенсии. Российское законодательство также предусматривает возможность назначения социальной пенсии тем гражданам, которые не приобрели права на трудовую, но, в отличие от законодательства большинства развитых стран, не обусловливает ее проверкой уровня дохода пенсионера органами социального страхования или социальной помощи [7]. Так, в Великобритании до 1986 г. большинство пособий по вспомоществованию, не имеющих страхового характера, назначались после "проверки нуждаемости", которая в настоящее время заменена "проверкой доходов" [8]. Соответствующие аналоги есть и в России, правда, не в пенсионном законодательстве, а в других нормативных актах, например, касающихся предоставления жилищных субсидий в зависимости от уровня среднедушевого совокупного дохода семьи. Начиная с 1992 г. в нашей стране обсуждается вопрос о введении так называемых пособий по бедности для тех лиц, чей доход ниже установленного минимума по независящим от них причинам, но эти программы не были реализованы не только на федеральном уровне, но и в большинстве регионов из-за отсутствия финансового обеспечения. Зарубежные страны более последовательны в осуществлении адресной социальной помощи, прежде всего благодаря относительно стабильной экономической ситуации.

Профессиональные пенсионные системы в западных странах связаны с трудовой деятельностью граждан и предусматривают установление пенсии в зависимости от заработной платы и стажа страхования. Финансовой основой этих пенсионных систем являются взносы предпринимателей и наемных работников, причем взносы работодателей обычно бывают гораздо выше взносов работников. Тарифы страховых взносов устанавливаются в зависимости от профессионального риска, значимости того или иного вида деятельности для экономики страны и т.д. Размер трудовой (страховой) пенсии устанавливается в процентном отношении к заработку, средняя величина которого определяется либо за пять лет (например, в Италии), либо за более продолжительное время вплоть до всего периода трудовой деятельности, как в Германии, Франции, Дании. В последнем случае заработная плата подлежит соответствующей корректировке с учетом индексов цен, уровня жизни или иных показателей, определяемых национальным законодательством исходя из экономических условий. Следует подчеркнуть, что средняя заработная плата для исчисления пенсии может быть ограничена максимумом, на который начислялись страховые взносы. Обычно эта величина соответствует или немного превышает средний уровень оплаты труда по стране. В России страховые взносы в Пенсионный фонд начисляются на фонд оплаты труда без каких бы то ни было ограничений, но при этом пенсии не могут превышать максимального размера, который искусственно установлен на уровне трех минимальных оплат и лишь на 10 - 15% превышает прожиточный минимум пенсионера [9]. Средний заработок для назначения пенсии исчисляется либо за 24 месяца работы перед обращением за пенсией, либо за любые 60 месяцев подряд в течение всей трудовой деятельности, по выбору обратившегося за пенсией. Реформа системы пенсионного обеспечения предполагает переход к более длительному периоду подсчета средней заработной платы с перспективой определения среднего заработка за весь период трудовой деятельности. В этом смысле замена общей индексации заработка и пенсий на индивидуальную, предусмотренную Федеральным Законом от 21 июля 1997 г. "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий", обещает быть достаточно перспективной. Однако возможность использования индивидуального коэффициента пенсионера связана с определенным ужесточением правового регулирования трудового стажа: периоды, которые не сопровождаются уплатой страховых взносов в ПФР (уход за инвалидом 1-й группы или уход неработающей матери за ребенком до достижения им возраста 3 лет, обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и некоторые другие), не подлежат учету. Кроме того, определенные периоды, раньше исчисляемые в льготном порядке (служба в армии по призыву), теперь засчитываются в стаж календарно. Изменился порядок назначения стажевых надбавок (повышения пенсии на 1% за каждый год стажа сверх требуемого) к пенсии по старости: если раньше учитывалось превышение не только общего, но и специального стажа над установленной в законе продолжительностью, то теперь подлежит учету только общий трудовой (страховой) стаж. Вместе с тем новый порядок исчисления пенсий существенно повлияет на размер пенсии, поскольку в случае исчисления с применением индивидуального коэффициента пенсии не будут ограничиваться максимальным размером при одновременном сохранении минимальных границ пенсионного обеспечения. Разумеется, окончательную оценку новой системе может дать только практика ее применения, но по подсчетам специалистов Министерства труда и социального развития России новая пенсия будет примерно на треть выше нынешней, что затронет интересы 90% пенсионеров, в первую очередь тех, кто имеет большой стаж работы [10]. С введением нового порядка в пенсионном законодательстве появятся и новые ограничения. Так, при определении индивидуального коэффициента отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате по стране учитывается в размере не выше 1,2 независимо от основания назначения пенсии. Значительные затруднения вызывает толкование ст. 4 указанного закона, которая предусматривает, что при вступлении его в силу, индивидуальный коэффициент пенсионера, ограничивающий отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате по стране, устанавливается в размере 0,7. В соответствии со ст.1 индивидуальный коэффициент определяется путем умножения размера пенсии (в процентах), полагающегося в зависимости от продолжительности трудового стажа, на отношение среднемесячного заработка пенсионера за соответствующий период, из которого исчисляется пенсия, к среднемесячной заработной плате в стране за тот же период. Интересен тот факт, что, комментируя новый закон, специалисты Минтруда пришли к выводу, что ограничению до 0,7 подлежит не индивидуальный коэффициент пенсионера, как сказано в Законе, а отношение между средними заработками [11]. Скорее всего, мы имеем дело с ошибкой в юридической технике и ограничению действительно подлежит не сам индивидуальный коэффициент, а лишь его важнейший элемент, который упоминался выше. Исчисление и увеличение пенсии с применением индивидуального коэффициента производится только при условии оставления оплачиваемой работы. Следует подчеркнуть, что аналогичная практика характерна и для стран с развитой рыночной экономикой, где страховые пенсии выплачиваются только неработающим пенсионерам и позволяют обеспечить достойный уровень жизни, составляя в среднем от 50 до 75 - 80% средней заработной платы вместе с доплатами в виде дополнительной пенсии, которые предоставляются в системе личных пенсионных сбережений и в системе дополнительных производственных пенсий. Первая из них формируется целиком из личных взносов работника, которые аккумулируются на личных счетах, замораживаемых до достижения пенсионного возраста. Вторая из указанных систем предполагает обязанность работодателя застраховать своих работников дополнительно в частных страховых кассах.

Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, утвержденная Правительством 7 августа 1995 г. [12], предусматривает создание трехзвенной системы пенсионирования, в которой первый уровень будет представлять собой некую базовую, или социальную, пенсию; второму уровню будет соответствовать трудовая (страховая) пенсия; третий уровень будет факультативным, дополнительным. Дополнительное пенсионное обеспечение будет предоставляться профессиональными пенсионными системами или негосударственными пенсионными фондами (в рамках личного или коллективного пенсионного страхования). По сути дела, российское законодательство готовится воспринять модели пенсионного обеспечения, характерные для стран Запада, основными особенностями которых являются приватизация некоторых видов пенсий (так, предполагается пенсии по старости в связи с особыми условиями труда выплачивать на уровне профессиональных пенсионных систем), приоритет дополнительных форм пенсионирования с точки зрения размеров выплат, гарантии минимального уровня обеспечения в государственных системах. Характеризуя перспективы развития системы пенсионного обеспечения в промышленно развитых странах, З.А. Ларионова отмечает: "Государственное пенсионное страхование в дальнейшем будет превращаться в "базисное обеспечение", которое уже сейчас трудно финансировать, а не в достижение жизненного стандарта. Поэтому потребуется увеличение личного вклада граждан, расширение и совершенствование дополнительных пенсионных систем" [13]. Остается подчеркнуть, что рецепция зарубежных моделей пенсионного обеспечения может увенчаться успехом только в условиях экономического роста, усиления эффективности использования средств в государственной системе и осуществления надлежащего контроля в этой сфере, стимулирования дополнительного пенсионного страхования, прежде всего за счет налоговых льгот.

**Список литературы**

Самойлова Р. М. Пенсионное обеспечение в странах - членах Европейского Союза // Труд за рубежом. 1994. N 1. С. 32.

Там же. С. 33.

Дмитриев М. Социальные реформы и бюджетный кризис в Российской Федерации // Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения. М.: Московский центр Карнеги, 1996. С. 124-125.

Гонтмахер Е. Особенности реформирования пенсионного обеспечения в России// Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения. М.: Московский центр Карнеги, 1996. С. 131-132.

О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственый фонд занятости населения РФ и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 г.: Федеральный закон от 5 февраля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. N 6. Ст. 710.

О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. // СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3585.

Самойлова Р. М. Указ. соч. С. 34.

Мачульская Е. Е. Правовое регулирование социального обеспечения в Великобритании: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М.: МГУ, 1991. С. 21.

Гонтмахер Е. Указ. соч. С. 130.

Пенсионерам ИКнется// АиФ. 1997. N 36.

Как рассчитать свою пенсию // Российская газета. 1997. 18 сент.

Бюллетень Министерства труда РФ. 1995. N 9.

Ларионова З. А. Государственное пенсионное обеспечение в странах ОЭСР. М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 1991. С. 27.