**Правовые проблемы пенсионной реформы в России**

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

Экономические преобразования, проводимые в России, не могут не вызывать неблагоприятных социальных последствий, тяжесть которых наиболее остро воспринимается гражданами, имеющими фиксированные доходы, прежде всего пенсионерами.

В нашей стране около 37 млн. престарелых, инвалидов и членов семей, потерявших кормильца, поэтому проблема совершенствования пенсионной системы приобретает социально-политическую значимость.

Существующая государственная пенсионная система имеет множество недостатков. Важнейшими из них являются: финансовая нестабильность; слабая дифференциация пенсионного обеспечения в зависимости от трудового вклада; неоправданно большой удельный вес льготных пенсий; отсутствие социально-справедливого механизма повышения размеров пенсий в связи с ростом стоимости жизни,

Конкретные меры по преодолению указанных недостатков сконцентрированы в Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (далее - Концепция), одобренной постановлением Правительства от 7 августа 1995 г. [8]. Так, в целях стабилизации финансирования пенсионных выплат предполагается прекратить практику нецелевого использования средств Пенсионного Фонда России (ПФР), обеспечить возврат долга и текущее финансирование из федерального бюджета тех расходов, которые должны покрываться за его счет (в частности, выплату пенсий военнослужащим).

В настоящее время общая задолженность плательщиков фонду составляет 23 триллиона рублей, а с учетом штрафов - свыше 40 триллионов [4]. Это обусловлено как объективными, так и субъективными факторами: падением темпов производства, кризисом неплатежей, ослаблением финансовой дисциплины и др.

Вместе с тем тариф страховых взносов в ПФР остается самым высоким по сравнению с другими внебюджетными социальными фондами: 28% по отношению к начисленной оплате труда составляют бремя работодателя, а 1% - от заработной платы работника [9].

Налицо крайне неравномерное распределение финансовой нагрузки между работником и работодателем, что, впрочем, легко объяснимо традиционно низким уровнем реальной заработной платы в России. В Концепции предлагается постепенно перейти к ``солидарной материальной ответственности'' за уплату страховых взносов и установить одинаковую норму в процентах к заработной плате как для работника, так и для работодателя. При этом, чтобы работник не страдал от такого решения, заработную плату необходимо увеличить на ту часть страховых взносов, которую он будет выплачивать вместо работодателя. ``Сумма страховых взносов не изменится, однако работник, зная, что размер пенсии зависит от продолжительности уплаты страховых взносов, вынужден будет включаться в механизм контроля за их своевременной уплатой. Это позволит избежать или, по крайней мере, сократить количество случаев неуплаты страховых взносов в пенсионный фонд''. По нашему мнению, эти надежды безосновательны: во всяком случае, в обозримом будущем работник вряд ли будет иметь реальную возможность контролировать уплату страховых взносов, оставаясь бесправным, незащищенным во взаимоотношениях с работодателем. Функции контроля должны принадлежать профессиональным союзам как полноправным участником партнерских отношений в социально-трудовой сфере. Это нашло свое отражение в ст. 22 Федерального закона ``О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности'' [6], согласно которой они вправе участвовать в формировании социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойный уровень жизни и определении его основных критериев, размеров индексации заработной платы, пенсий, пособий и компенсаций в зависимости от изменения индекса цен, а также осуществлять профсоюзный контроль за соблюдением законодательства в указанной сфере. Профсоюзное представительство в этих отношениях отвечает потребностям всех субъектов и прежде всего работников.

Термин ``солидарная материальная ответственность'', на наш взгляд, используется в Концепции не совсем корректно. Солидарная ответственность применяется, если она предусмотрена договором или установлена законом, например, в отношении лиц, совместно причинивших вред. В этих случаях кредитор вправе привлечь к ответственности любого из ответчиков как в полном объеме, так и в любой ее части [3,c.486].

В сфере пенсионных правоотношений этот вид ответственности абсолютно неприменим, так как начисление заработной платы и перечисление страховых взносов (как собственных, так и работника) является прерогативой работодателя.

Очевидно, здесь произошла подмена понятий ``солидарная ответственность'' и ``страховая солидарность'', но даже когда речь идет о последнем из них, при таком концептуальном подходе к разрешению проблемы сбалансированности финансового бремени работника и работодателя кардинальных перемен не происходит: работодатель сначала должен начислить работнику заработную плату в большем размере, а потом по увеличенному тарифу удержать из нее страховые взносы в ПФР. Быть может, стоило бы предусмотреть более приемлемый и простой механизм: поэтапно увеличивать страховой тариф для работников, увязав его с ростом реальной зарабоной платы.

Концепция предусматривает расширение финансовой базы пенсионного обеспечения за счет включения в нее выплат, на которые раньше страховые взносы не начислялись (так называемые выплаты ``социального характера'', которые могли превышать размер основной заработной платы).

Правительство России утвердило 19 февраля 1996 г. Перечень выплат, на которые не начисляются страховые взносы в ПФР [2]. В этом нормативном акте нашли новое разрешение в частности вопросы об обложении страховыми платежами сумм материальной помощи. Подходы представляются оправданными: если материальная помощь оказывается в связи с чрезвычайными обстоятельствами (возмещение ущерба, стихийное бедствие, пожар, похищение имущества, увечье, смерть работника или его близких родственников) или в целях благотворительности соответствующими организациями (или экологическими фондами), осуществляющими деятельность согласно законодательству Российской Федерации, то на эти суммы страховые взносы не начисляются. Во всех иных случаях уплата страховых взносов является обязанностью работодателя.

Еще одним шагом по реализации Концепции явилось принятие 1 апреля 1996 г. Федерального закона ``Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования''[7]. Он направлен на создание условий для назначения пенсий в соответствии с трудовым вкладом, обеспечение достоверности сведений о стаже и заработке, развитии заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов.

Индивидуальный учет строится на принципах всеобщности и обязательности уплаты страховых взносов в ПФР и учета сведений; доступности для каждого застрахованного касающейся его информации и др.

Закон расширяет перечень обязанностей всех субъектов в сфере пенсионирования. Так, государство в лице Пенсионного Фонда России принимает на себя обязательства открыть индивидуальный лицевой счет и выдать страховое свидетельство каждому застрахованному, обеспечить конфиденциальность и защиту указанных сведений.

Работодатели, помимо финансового участия в формировании ПФР, теперь будут обременены и организационными обязанностями: предоставлять сведения о всех работающих по трудовому договору, за которых они уплачивают страховые взносы, получать страховые свидетельства и выдавать их под роспись застрахованным лицам, передавать бесплатно каждому работнику копию сведений, поданных о нем в соответствующие отделения ПФР, контролировать соответствие реквизитов страхового свидетельства реквизитам документов, удостоверяющих личность работника.

Перечень сведений, которые обязан предоставить работодатель, достаточно широк. В частности, необходимо указать периоды деятельности, включаемые в специальный трудовой стаж (работа в особых условиях труда, на Крайнем Севере, выслуга лет и т.д.), сумму заработка, на который начислялись страховые взносы (с разбивкой по месяцам отчетного квартала); сумму начисленных страховых взносов; сумму не учитываемых при назначении пенсии выплат, на которые они не начисляются и т.д.

Основанием для составления сведений являются данные бухгалтерского учета и документов по учету кадров. В связи с этим возникает необходимость совершенствования структуры кадровой службы предприятия. В литературе давно высказывается предложение о создании единой службы управления персоналом, в которую входили бы отдел кадров, бухгалтерия, отдел охраны труда и другие функциональные подразделения, в чьей компетенции находится обеспечение эффективного взаимодействия работника и работодателя в процессе труда ( вопросы организации и стимулирования труда, карьерного роста, социальных гарантий) [10,c.14]. Кроме того, согласно Концепции, будет осуществляться постепенный переход на дополнительное пенсионное страхование за счет работодателей. Совершенно очевидно, что на рынке труда возникнет спрос на специалистов соответствующей квалификации, и уже сегодня юридические отделения колледжей могли бы начать их подготовку. Это возможная сфера приложения труда и для лиц, прошедших переподготовку по юридической специальности.

Несомненным достоинством принятого Закона является реальное обозначение перспектив дифференциации пенсионного обеспечения в зависимости от трудового вклада. В этом плане Концепция строится на сочетании принципов социальной благотворительности, социальной солидарности и индивидуальной ответственности.

Предполагается в будущем перейти на трехуровневую модель пенсионирования.

Первый уровень представляет собой базовые пенсии всем гражданам России независимо от трудового стажа при наступлении инвалидности, по достижении пенсионного возраста или в случае потери кормильца. Базовые пенсии будут назначаться в фиксированном размере, определяемом с учетом прожиточного минимума пенсионера и выплачиваться только неработающим гражданам.

Второй уровень - трудовые (страховые) пенсии для лиц , работающих по найму либо охваченных обязательным государственным пенсионным страхованием по другим основаниям (предприниматели, члены крестьянских фермерских хозяйств, военнослужащие и др.). Общая система трудовых пенсий строится на принципе равенства: все имеют одинаковые права относительно условий назначения и размеров пенсий, какие-либо исключения и льготы при этом не допускаются, т.е. все виды льготных пенсий будут представлены только на третьем уровне, в системе негосударственного пенсионного страхования за счет предприятия. Очень важно при переходе к новой системе сохранить приобретенные пенсионные права, особенно на льготные пенсии.

В этих целях предполагается предоставление налоговых льгот дополнительным профессиональным пенсионным системам в случае соблюдения указанного условия.

Предметом острых дискуссий является вопрос о повышении пенсионного возраста и выплате пенсий работающим пенсионерам.

Безусловно, одномоментное повышение пенсионного возраста в рамках существующих социально-демографических условий неминуемо приведет к общественным потрясениям. Однако избежать изменений в этой сфере невозможно. Важно лишь обеспечить постепенный, плавный, безболезненный переход к новым возрастным цензам. Можно было бы установить ``гибкий'' пенсионный возраст, допустим, для женщин от 50 до 55 лет (на 1-м этапе), с постепенным переходом к соотношению 55 - 60, с учетом состояния экономики, ситуации на рынке труда и т.д. и стимулировать выход на пенсию в более позднем возрасте путем уменьшения размера пенсии на 1% за каждый год до фиксированной отметки (55 или 60 лет).

В случае продолжения оплачиваемой работы пенсия должна выплачиваться с учетом размера заработной платы.

Необходимо установить разумное соотношение между уровнем оплаты труда и правом на получение пенсии (полностью или частично). Например, для лиц, получающих заработную плату меньше чем в десятикратном размере минимальной величины, предусмотреть выплату пенсий в полном объеме, при соотношении 10 - 20 минимальных величин - 50% ,и т.д.

Действующее пенсионное законодательство содержит ряд норм, определяющих минимальный и максимальный размеры пенсий. Серьезными недостатками здесь являются несоответствие минимального размера пенсии прожиточному минимуму пенсионера, с одной стороны, и искусственное ограничение максимального размера тремя (тремя с половиной) минимальными - с другой. Хотя для некоторых категорий обеспечиваемых максимальная граница не устанавливается, например, государственные служащие, лица, проходящие военную службу и службу в органах внутренних дел.

Количество пенсионеров, получающих максимальную пенсию (30,4% ) растет в 20 раз быстрее, чем число лиц, получающих минимальную пенсию (10,3% ) [11,c.60].

Очередным проявлением уравнительных тенденций в области пенсионирования стал Указ Президента от 15 апреля 1996 г. ``О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации'' [5]. С 1 мая 1996 г. увеличен размер компенсации с 75 000 до 150 000 рублей для лиц, получающих минимальную пенсию. Получатели пенсий, размер которых укладывается в рамки 63 250 - 128 250 рублей, приобретают право на компенсацию в дифференцированном размере, чтобы вместе с пенсией она составляла не более 213 250 рублей. И, наконец, граждане, размер пенсии которых более 128 250 рублей, получили право на увеличение компенсации с 75 000 до 85 000 рублей.

Тем не менее, указанный нормативный акт тоже направлен на реализацию пенсионной реформы, так как предусматривает переход к новой системе определения размеров пенсий на основе индивидуального коэффициента, устанавливаемого для каждого пенсионера в зависимости от величины среднемесячного заработка в целом по стране.

Государственная Дума уже разработала проект федерального закона ``О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий'', предусматривающий переход к системе индивидуальных коэффициентов [1]:

``Индивидуальный коэффициент пенсионера - это размер пенсии, выраженный в процентах к среднемесячной заработной плате в народном хозяйстве. Он определяется путем умножения размера пенсии в процентах, получающегося в зависимости от продолжительности трудового стажа, на отношение среднемесячного заработка за установленный период, из которого исчисляется пенсия, к среднемесячной заработной плате в народном хозяйстве за тот же период''. Иными словами, индивидуальный коэффициент - соотношение заработка, из которого исчисляется пенсия со средней заработной платой в стране в год его получения. Указанное соотношение будет применятся не только при назначении пенсий, но и при их перерасчете в связи с повышением индекса цен. Это позволит в значительной степени преодолеть недостатки существующего механизма пересмотра размера пенсий в связи с инфляцией - чередования индексаций и компенсаций. При линейной индексации пенсий увеличивается разрыв между максимальными и минимальными пенсиями, при компенсации нивелируются различия в уровнях обеспечения в зависимости от трудового вклада.

Реформа пенсионной системы должна происходить в рамках социально-экономических преобразований при условии взаимозависимости и взаимопроникновения оснований проводимых мероприятий и их результатов. Она должна способствовать усилению трудовой мотивации, восстановлению социальной справедливости и нравственного здоровья общества.

**Список литературы**

Будет пенсия - будет и песня, // Российская газета. 1996. 8 июня.

Бюллетень Министерства труда Российской Федерации. 1996. N 3.

Гражданское право. Часть 1: Учебник / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М.: Изд-во ТЕИС, 1996.

Пенсии из воздуха не берутся // Российская газета. 1996. 8 мая.

Российская газета. 1996. 17 апреля.

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 3. Ст. 148.

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 14. Ст. 1401.

Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 33. Ст. 3388.

Федеральный закон от 21 декабря 1995 г. "О тарифах страховых взносов в Пенсионный Фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный Фонд занятости населения Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования на 1996 год" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 52. Ст. 5115.

Хамиуллин М.Б. Управление персоналом на акционерном предприятии: Автореф. дис... канд. экон. наук. Спб.: Спб . университет экон и фин., 1993.

Чернышев С. Реформа системы пенсионного обеспечения: свет в конце тоннеля // Человек и труд. 1995. N 12.