

ТРУДОВОЕ ПРАВО

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПО СТАРОСТИ В РОССИИ

Истомина Е.А.

кандидат юридических наук, доцент кафедры социального права Уральского института –
филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Россия),
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 608, elena.istomina@uapa.ru

УДК 35.087.43/44
ББК 67.405.212.1

В статье рассматриваются перспективы развития законодательства о пенсионном обеспечении по старости. Приводится оценка предлагаемых изменений, предусматривающих стимулирование более позднего выхода граждан на пенсию по старости, с позиций медицинских наук, социологии, права.

Ключевые слова: старость, реформа пенсионного законодательства, отсрочка выхода на пенсию по старости.

Istomina E.A.

ON THE PROBLEM OF REFORMING LEGISLATION ON THE OLD AGE PENSION COVERAGE IN RUSSIA

The article deals with the development perspectives of the retirement pensions legislation. The evaluation of the proposed legislation reform that promote later retirement, considering positions of medical science, sociology, and law.

Key words: old age, retirement pensions legislation reform, delaying retirement age.

Старение населения во всем мире, усиление финансовой нагрузки на пенсионные системы, необходимость их реформирования заставляют признать вопрос пенсионного обеспечения по старости одним из наиболее актуальных в системе социального обеспечения. По оценкам Всемирной Организации Здравоохранения, за период с 2000 по 2050 гг. доля населения мира в возрасте старше 60 лет удвоится примерно с 11% до 22%. Ожидается, что абсолютное число людей в возрасте 60 лет и старше возрастет за этот же период с 605 миллионов до 2 миллиардов человек [1]. Согласно данным Росстата, к 2030 г. в России доля людей в возрасте от 65 лет и старше составит 19,4%, при 12,9% в 2010 г. Одновременно численность лиц в возрасте от 15 до 64 лет будет неуклонно снижаться: с 72% в 2010 г. до 65,4% в 2030 г [2].

С точки зрения экономики человек одновременно и производит, и потребляет различные блага. В жизни каждого существуют такие периоды, когда он

по объективным причинам потребляет, не производя адекватного потреблению объема благ. К таким периодам относятся старость, болезнь, рождение детей, др. Их появление в жизни человека связано с реализацией социальных рисков. Наиболее значимыми, в рассматриваемом аспекте, считаются социальные риски детства и старости. Пенсия по старости (возрасту), по мнению экономистов, является источником средств к существованию, который позволяет компенсировать дисбаланс, возникающий в связи с преклонным возрастом между производимыми и потребляемыми конкретным человеком благами [3, с.4].

В науке права социального обеспечения пенсия по старости рассматривается не только исходя из экономических признаков. Ее определяют как производимую государством из Пенсионного фонда РФ или федерального бюджета ежемесячную пожизненную денежную выплату, назначаемую по достижении гражданином пенсионного возраста и при наличии

страхового стажа определенной продолжительности. Пенсия соизмерима с прежним заработком, выплачивается вместо оплаты по труду или в дополнение к ней и является основным или одним из основных источников средств существования пенсионера [4, с.30]. Приведенное определение, разработанное на основе действующего законодательства, позволяет выделить два основных юридических факта, влияющих на назначение данной пенсии – возраст и стаж. Категория страхового стажа для назначения пенсий в настоящее время достаточно четко определена Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [5] (далее – Закон о трудовых пенсиях, прим. авт.) – закреплено определение понятия страхового стажа, периоды, включаемые либо засчитываемые в него, порядок исчисления и подтверждения. Реформирование пенсионного законодательства предполагает повышение требуемой продолжительности для назначения пенсии – не 5 лет, а 15. По замыслу разработчиков реформы, такое увеличение не вызовет особых трудностей в правоприменительной практике, так как большинство граждан трудится гораздо дольше.

Больше вопросов вызывает пенсионный возраст. Во многих странах в настоящее время происходят изменения действующего законодательства, связанные с повышением пенсионного возраста. Отдельные примеры, когда пенсионный возраст снижается, обусловлены скорее политической ситуацией, не охватывают всего населения и поэтому оцениваются неоднозначно, зачастую критически [6].

Что касается нашей страны, общеустановленный пенсионный возраст составляет 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. Названная граница пенсионного возраста в свое время была научно обоснована: в 1927 г. было проведено обследование рабочих, выходящих на пенсию по инвалидности в связи с потерей трудоспособности и было выявлено, что к 55 годам большая часть женщин и к 60 годам большая часть мужчин теряют возможность продолжать работать. В 1928 г. для рабочих отдельных отраслей промышленности были введены пенсии по старости, по достижении названного возраста. Впоследствии эти нормы были распространены на всех рабочих [7, с.99]. Очевидно, что к настоящему времени условия труда изменились к лучшему, поэтому аргументы сторонников повышения пенсионного возраста отчасти оправданы. Кроме того, Конвенцией МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения 1962 г. закреплен следующий подход: «Установленный возраст (пенсионный – прим. авт.) не превышает 65 лет. Однако компетентный орган власти может установить более высокий возрастной предел с учетом работоспособности пожилых лиц в соответствующей стране» (статья 26) [8].

В то же время следует отметить, что в России в 2011 г. средняя продолжительность жизни *мужчин составила лишь 64,3 года, женщин – 76,1 года* [9]. Поэтому механическое повышение пенсионного возраста, безусловно, необоснованно, и было бы негативно воспринято населением. В связи с названными обстоятельствами реформирование пенсионного законодательства идет в настоящее время по иному пути – установлении стимулов более позднего выхода на пенсию по старости [10].

Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы РФ [11] предусмотрено, что одной из задач по совершенствованию формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы является обеспечение более длительного периода уплаты страховых взносов для формирования пенсионных прав гражданина. С учетом изменений демографической ситуации предусматривается доведение нормативной продолжительности страхового (трудового) стажа до 35 лет. Поскольку основа страхового стажа – это периоды трудовой и (или) иной деятельности, за которые уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ (ст.2 Закона о трудовых пенсиях), названное положение предполагает установление пенсии по старости в более высоком размере для граждан, принявших решение работать после достижения пенсионного возраста и отсрочить назначение пенсии, за счет установления специального порядка перерасчета пенсионных прав.

Такое предложение сложно назвать новацией пенсионного законодательства, поскольку в Законе о трудовых пенсиях уже с 2009 г. содержится подобная норма в отношении фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости: за каждый полный год страхового стажа, превышающего 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин, он увеличивается на 6%. При наличии страхового стажа, не достигающего 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин он, как правило, уменьшается на 3% за каждый недостающий полный год стажа. Правда, эти положения начнут действовать с 2015 г., а продолжительность стажа будет увеличиваться постепенно.

Некоторые специалисты оценили указанные правила как положительные, так как они «позволят не повышать в течение ближайших лет пенсионный возраст в нашей стране за счет стимулирования будущих пенсионеров к более позднему выходу на пенсию» [7, с. 113]. М.Л.Захаров также считает такой способ целесообразным, дополнительным по отношению к существующему способу выплаты пенсии за период работы, позволяющим пенсионерам самостоятельно выбирать способ получения пенсии – полностью в период трудовой деятельности или увеличенную пенсию при оставлении работы [12, с.10]. Не оспаривая приведенных позиций в целом, полагаю необходимым заметить следующее.

Медициной уже доказана теория ослабевающих функций организма, возникновение которых отмечается в 45 лет, причем физические характеристики 70-80-летнего человека составляют не более 40% от аналогичных характеристик 30-летнего человека. Исследования показывают, что в целях сохранения активного образа жизни предпочтительными для лиц пожилого возраста являются такие виды деятельности, как воспитание детей, внуков, а также работа в саду, и гораздо менее привлекательным – продолжение трудовой деятельности [13, с.481-482]. Согласно критериям ВОЗ и МОТ, лица старше 60 лет считаются пожилыми.

Кроме того, вопросы трудоустройства и занятости пожилых людей нельзя назвать однозначными. Законодательно закреплён запрет дискриминации по признаку возраста [14], однако при высокой конкуренции с молодыми работниками, пенсионеры зачастую оказываются в неравном положении. Известно, что при реализации мероприятий по сокращению численности (штата) работников работодатели стремятся в первую очередь уволить лиц пенсионного и предпенсионного возраста. Можно отметить также трудности в адаптации, заключающиеся в психологических, когнитивных трудностях, возникающих у пенсионеров при освоении новых профессий, приобретении навыков иной деятельности. Адаптационная составляющая в данном случае имеет как объективные основания (уменьшение скорости мыслительных процессов, способности к усвоению новой информации), так и субъективные (психологический дискомфорт при смене социального статуса) [2]. Названные проблемы достаточно труднопреодолимы, поэтому не случайно, что в Законе РФ «О занятости населения в РФ» [15] предусмотрено досрочное назначение трудовой пенсии по старости гражданам, признанным в установленном порядке безработными – на два года раньше достижения ими пенсионного возраста.

Поэтому необходимо подчеркнуть, что предлагаемые в настоящее время изменения пенсионного законодательства, закрепляющие стимулы более позднего выхода на пенсию по старости, должны быть крайне взвешенными и осторожными. Недопустимо, чтобы в случае, если гражданин примет решение о начале получения пенсии по достижении пенсионного возраста, ее размер оказался настолько мал, что такой гражданин будет вынужден продолжить трудовую деятельность. Полагаю, что рассматриваемые правила должны действительно, как указывалось выше, быть дополнительными по отношению к основным, устанавливающим размеры трудовых пенсий по старости. Названные размеры без повышающих показателей должны быть установлены на уровне, достаточном для обеспечения достойной жизни пенсионера.

Право скрепляет, подводит фундамент под существующие общественные отношения. По словам

С.С.Алексеева, право – это высокоэффективный и целесообразный социальный регулятор. В обществе нет другой системы социальных норм, которая смогла бы обеспечить, причем на началах сочетающихся нормативного и индивидуального опосредования поведения людей, целесообразное регулирование экономических, государственно-политических, организационных и ряда других отношений [15, с. 76-77]. В праве должны находить свое выражение наиболее обоснованные, оправданные не только с экономической, но и социальной точек зрения положения. Это особенно актуально для социальной сферы.

В заключение отмечу следующее. В 20-е годы прошлого века, на заре существования СССР, в прессе можно было встретить суждение типа: «Если ты старик и способен еще к труду – работай. А лишишься трудоспособности – получай пенсию. Но за седины твои мы тебе ни одной копейки не дадим...» [16, с.186]. Полагаю, что возвращаться к подобному опыту не стоит.

Литература:

1. Население мира быстро стареет [электронный ресурс]. URL: <http://www.who.int/ageing/about/facts/ru/index.html> (дата обращения 27.03.2013).
2. См. по: Варакина Н.В. Проблемы занятости населения и удовлетворенности трудом в стареющем обществе. Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал) 2012. № 11 (19) [электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=18763942> (дата обращения 25.03.2013).
3. Ковалевский А.М., Ковалевский М.А. Социально-экономическая и правовая природа пенсий по старости (возрасту): от современного общества к традиционному и обратно (часть 1) // Социальное и пенсионное право. 2011. № 4. С.3-6.
4. Право социального обеспечения: Глоссарий. Екатеринбург: изд.дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. 92 с.
5. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (ред. от 03 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч.1). Ст.4920; 2012. № 50 (ч.5). Ст.6966.
6. Истомина Е.А. Пенсионный возраст как основание пенсионного обеспечения по старости в контексте реформирования пенсионных систем Германии, России, Франции / Право в современном мире: Материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 7 декабря 2012 г. Ч.2. Екатеринбург, 2012. С.177-181.
7. Карпунина Н.А. Юридические факты в пенсионном обеспечении РФ: Диссертация ... канд.юрид. наук. М., 2010. 196 с.

8. Social Security (Minimum Standards): the International Organization of Law Convention № 102, 1952 [электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO (дата обращения 28.03.2013).

9. В России стали жить дольше [электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/02/07/golikova-site.html> (дата обращения 28.03.2013).

10. Статс-секретарь-замминистра Андрей Пудов: Для граждан, отложивших выход на пенсию на 5 лет, страховая пенсия может увеличиться в 1,5 раза [электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/pensions/razvitie/184> (дата обращения 30.03.2013).

11. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

12. Захаров М.Л. Международные стандарты и российская пенсионная система // Журнал российского права. 2012. №9. С.5-18.

13. Чернышкова Е.В. Проблематизация активной старости в медико-социальном дискурсе // Саратовский научно-медицинский журнал. 2010. Т.6. № 2. С.481-483.

14. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7605. Ст.3.

15. О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565 (с изм. и доп.). Ст.32.

16. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. 576 с.

17. Цит. по: Скаридова И.В. Формирование советского законодательства о пенсионном обеспечении по старости до перехода к массовой коллективизации // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 2 (11). С.184-188.

References:

1. The world's population is aging rapidly [e-resource]. URL: <http://www.who.int/ageing/about/facts/ru/index.html> (access date 27.03.2013).

2. See: Varaksina N.V. Employment problems and job satisfaction in an aging society. Modern research of social problems (electronic scientific journal) 2012. №11(19) [e-resource]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=18763942> (access date 25.03.2013).

3. Kovalevsky A.M., Kovalevsky M.A. Social-economic and legal nature of the old-age pension: from mod-

ern to conventional society and back (Part 1) // Social and pension law. 2011. № 4. P.3-6.

4. Social Security Law: Glossary. Ekaterinburg: «Ural State Law Academy» Publish. House, 2012. 92p.

5. On labor pensions in the Russian Federation: Federal Law of 17 December 2001 №173-FL (as amended on December 3, 2012) // Collected RF Legislation. 2001. № 52 (Part 1). St.4920; 2012. № 50 (P.5). CL.6966.

6. Istomina E.A. Retirement age as a basis for the old age security in the context of the pension systems reform in Germany, Russia and France / Law in the modern world: Proceedings of the international scientific-practical conference. Ekaterinburg, December 7, 2012. Part 2. Ekaterinburg, 2012. P.177-181.

7. Karpunina N.A. Legal facts in the RF pension provision: Dissertation ... Cand. Law. M., 2010. 196 p.

8. Social Security (Minimum Standards): the International Organization of Law Convention № 102, 1952 [e-resource]. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO (access date 28.03.2013).

9. They are living longer in Russia [e-resource]. URL: <http://www.rg.ru/2012/02/07/golikova-site.html> (access date 28.03.2013).

10. State Secretary-Deputy Minister Andrey Pudov: Insurance pension for citizens postponing their retirement by years may increase 1,5 times. [e-resource]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/pensions/razvitie/184> (access date 30.03.2013).

11. Long-term development strategy of the RF pension system: approved by the RF Government Decree of 25.12.2012 № 2524 – r // Collected RF Legislation. 2012. N 53 (Part 2). Cl. 8029.

12. Zakharov M.L. International standards and the Russian pension system // Russian Law Journal. 2012. № 9. P.5-18.

13. Chernyshkova E.V. Problematization of active old age in the medical-social discourse // Saratov Medical-Scientific Journal. 2010. V.6. N 2 . P.481-483.

14. The RF Labor Code of December 30, 2001 № 197-FL (as amended on December 29, 2012) // Collected RF Legislation. 2002. N 1 (Part 1). Cl. 3, 2012 . N 53 (Part 1). Cl. 7605. CL 3.

15. On employment in the Russian Federation: the RF Law of April 19, 1991 № 1032-1 // Bulletin of the RSFSR CPC and SS. 1991. № 18. Cl. 565 (rev. and amend.). Cl.32.

16. Alekseev S.S. General theory of law: course book. M.: Welby TC, Prospect Publ. 2008. 576p.

17. Cit.: Skaridova I.V. Creation of the Soviet legislation on old age pensions before the transfer to mass collectivization // Herald Vladimir Law Institute. 2009. № 2 (11). P.184-188.