

О ГАРМОНИЗАЦИИ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ - ЧЛЕНОВ ЕВРАЗЭС

© 2015 Шавишвили Давид Федорович

главный научный сотрудник, доктор экономических наук, профессор

© 2015 Измайлова Нюрия Абдуловна

научный сотрудник, кандидат экономических наук

© 2015 Шейнин Леонид Борисович

старший научный сотрудник, кандидат юридических наук

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32

E-mail: zeldner@inecon.ru

Анализируются действующие пенсионные системы государств - членов ЕврАзЭС в целях сближения условий пенсионирования государств - членов ЕврАзЭС, защиты пенсионных прав работников независимо от стран их приобретения.

Ключевые слова: гармонизация пенсионного законодательства, государства - члены ЕврАзЭС, цели и задачи сближения законодательства в области пенсионного обеспечения стран ЕврАзЭС.

Подписание 29 марта 1996 г. в г. Москве Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях между Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Россией свидетельствует о начале поиска новых путей и методов сотрудничества. Статья 1 Договора юридически закрепляет в качестве главной перспективной цели создание Сообщества интегрированных государств. А более конкретными задачами интеграции провозглашены:

- последовательное улучшение условий жизни, защита прав и свобод личности, достижение социального прогресса;
- формирование единого экономического пространства;
- разработка минимальных стандартов социальной защиты граждан; и др.

Первым шагом гармонизации законодательства в области социального обеспечения на постсоветском пространстве было Соглашение о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. Его подписали Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, РФ, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина, Армения. Соглашение распространяется на все виды пенсионного обеспечения, предусмотренные действующим, а также будущим законодательством.

Участники Соглашения обязались назначать и выплачивать пенсии по законодательству страны проживания с учетом трудового стажа, при-

обретенного на территории любого из этих государств, а также бывшего СССР за период до 13 марта 1992 г. Размер заработка (дохода) для расчета пенсии определяется из официально установленного курса национальных валют к моменту назначения пенсии. Размер пенсии пересматривается в соответствии с законодательством страны места жительства.

Документы, необходимые для назначения пенсии и выданные до 1 декабря 1991 г. на территории государств - участников СНГ и государств, входивших в состав СССР, принимаются без легализации.

Все расходы по финансированию пенсионного обеспечения несет государство, предоставляющее обеспечение. Взаимные расчеты не производятся, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями.

При переселении пенсионера в пределах государств - участников Соглашения выплата пенсии по прежнему месту жительства прекращается, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством государства по новому месту жительства.

Представленная гармонизация прав граждан в области пенсионного обеспечения затрагивает лишь незначительную часть его норм и правил. Для проведения более глубокой гармонизации пенсионного законодательства государств - членов ЕврАзЭС необходим сравнительный его анализ.

Охват пенсионными системами

Во всех пенсионных системах право на государственное пенсионное обеспечение имеют лица, постоянно проживающие на территории государства. Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют право на пенсионное обеспечение наравне с гражданами страны. Но в Кыргызстане установлено дополнительное условие для иностранцев и лиц без гражданства для получения страховой пенсии - приобретение на территории республики не менее 70 % стажа работы, необходимого для получения права на пенсию. Белоруссия выплачивает репатриантам пенсию по возрасту наравне со своими гражданами, а Россия - только при наличии международного соглашения. Зато Россия выплачивает пенсии пенсионерам - своим гражданам, выбывшим за границу, тогда как Белоруссия ограничивает такую выплату шестью месяцами.

Социальное пенсионное страхование распространяется на всех наемных работников. Нормы освобождения низкооплачиваемых работников от уплаты страховых взносов нет.

Социальное страхование самостоятельно занятых лиц неоднородно в государствах - членах ЕврАзЭС. Право самостоятельно присоединиться к государственной пенсионной системе предусмотрено в Беларуси и Таджикистане. В Российской Федерации часть самозанятых должны быть обязательно охвачены государственной системой пенсионного обеспечения, другие занятые в неформальном секторе экономики могут добровольно присоединиться к ней.

Белорусский закон является более демократичным, он включает в общую систему пенсионного обеспечения пенсии государственным служащим, надбавки ветеранам и Героям войны и труда, социальные пенсии и др. В Российской Федерации государственные и муниципальные служащие, служащие силовых ведомств и правоохранительных органов выделены в отдельные пенсионные системы.

Источники и методы финансирования

Пенсионные системы финансируются за счет страховых взносов или социальных налогов, выраженных как процент от оплаты труда, поэтому пенсии (во всяком случае, страховая часть) обычно выражаются как определенный процент от нее. Во всех государствах - членах ЕврАзЭС, за исключением Российской Федерации, застрахован-

ные лица уплачивают страховые взносы в пенсионную систему.

Наиболее весомые взносы застрахованных предусмотрены в Казахстане и Кыргызстане. Проектируется дальнейшее усиление привлечения к взносам самих застрахованных, с сокращением взносов работодателей. Взносы в Фонд аграрного сектора Кыргызстана столь малы, что проектируется создать особую пенсионную систему в сельском хозяйстве, отделив ее от общей системы.

В Кыргызстане более строго разграничены страховые и социальные выплаты, средства страхования и государственного бюджета.

Только в Белоруссии пенсионное обеспечение основано целиком на текущих взносах в Пенсионный фонд. В других странах оно носит смешанный характер. В том числе в Таджикистане приняты акты о переходе на накопительную систему пенсий, куда перечисляются взносы (1 %) самих трудящихся.

Введение накопительного элемента в разных странах ЕврАзЭС обусловлено разными причинами. В РФ это предстоящее (начиная примерно с 2015 г.) изменение возрастной структуры населения, препятствующее эффективному функционированию распределительной схемы пенсионирования. Подобные же основания могут появиться в Белоруссии. В азиатских странах ЕврАзЭС возрастная структура населения имеет ярко выраженную пирамидальную форму и не является фактором введения обязательных накопительных пенсий. Скорее всего, это результат сотрудничества с МВФ и следование примеру латиноамериканских стран, которые последовательно реализуют накопительную пенсионную схему.

Как правило, меньшая стабильность предполагает более высокую степень регулирования со стороны государства. Механизмы рыночного регулирования, которым соответствует пенсионное обеспечение с установленными взносами, предпочтительны для устойчивых экономических условий.

Управление

Управление финансовыми средствами страховых учреждений и государственных страховых фондов ведется отдельно от управления прочими государственными средствами. Пенсионный фонд России состоит при Правительстве, в Белоруссии - при Минсоцзащите. В Киргизии дей-

ствуется несколько фондов соцстраха, которые объединяет Социальный фонд. Социальный фонд включает органы Собеса и сам назначает, а в ряде районов выплачивает пенсии. Ему же подчинены ВТЭКи.

Фонды не являются полностью самостоятельными структурами и подотчетны правительствам. Средства пенсионного страхования - государственная собственность. В Таджикистане и Беларуси пенсионные фонды собирают взносы, а выплату производят органы социального обеспечения, в Кыргызстане и России - назначают и производят выплату сами фонды.

Виды пенсий

Национальными законодательствами, как правило, предусмотрены трудовые и социальные пенсии. Первые устанавливаются по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет (Беларусь, Таджикистан), за особые заслуги (Беларусь, Кыргызстан, Таджикистан).

В ряде стран предусмотрено установление различного рода надбавок и повышений - на иждивенцев, на уход инвалидам 1-й группы и лицам, достигшим 75-80-летнего возраста, и т.д.

В Кыргызстане выплата досрочных пенсий многодетным матерям (5 детей) и матерям, воспитывающим детей-инвалидов, перекладывается на госбюджет. В Казахстане пенсии по инвалидности, при потере кормильца, в том числе социальные, выплачиваются также из государственного бюджета, т.е. теряют связь со страховой системой.

Социальные пенсии назначаются гражданам, которые не имеют права на трудовую пенсию. В России выплата пенсии по случаю потери кормильца, имевшего право на трудовую пенсию, считается частью трудовой пенсии, а в Белоруссии - социальной. Социальные пенсии обычно предоставляются лицам старше общеустановленного пенсионного возраста (Россия, Таджикистан), инвалидам и нетрудоспособным иждивенцам. Законодательство ни одной из стран не допускает возможности одновременного получения страховой и социальной пенсии.

Низкое пенсионное обеспечение в Таджикистане и Кыргызстане до некоторой степени смягчается национальными традициями взаимопомощи, а также совместным проживанием в одной семье нескольких поколений.

Условиями назначения трудовых пенсий по старости являются: возраст, стаж и некоторые другие условия.

В государствах - членах ЕврАзЭС имеется тенденция к повышению пенсионного возраста. В Таджикистане и Кыргызстане повышается пенсионный возраст с 60 до 63 лет для мужчин и с 55 до 58 лет для женщин. Аналогичные меры предпринимает Казахстан. Россия и Беларусь сохраняют пенсионный возраст, установленный в бывшем СССР.

Сложившиеся тенденции крайне противоречивы. В Таджикистане, Кыргызстане и Казахстане одни из наиболее низких коэффициентов пенсионной нагрузки (примерно от 2,5 до 3,5 работающих на одного пенсионера). При этом в двух последних странах он растет. Наоборот, в Беларуси и России указанные коэффициенты высокие и продолжают расти.

Происходящее можно объяснить следующим. Во всех государствах - членах ЕврАзЭС в условиях экономического кризиса 1990-х гг. численность занятых в экономике в силу ряда социально-экономических причин - безработица, инвалидность, уход за детьми и т.п. - значительно ниже численности населения в трудоспособном возрасте. В дополнение к сказанному в таких странах, как Россия и Беларусь наблюдается старение населения, в остальных странах союза высок удельный вес детей в возрасте до 15 лет. В связи с этим общая демографическая нагрузка на реально занятое население в странах на постсоветском пространстве очень велика. Финансирование выплат пенсий всегда обеспечивается занятыми в экономике, что заставляет правительства делать политический выбор между расходами на содержание детей, престарелых и инвалидов. Наиболее распространенный метод снижения коэффициента пенсионной нагрузки - повышение пенсионного возраста. Беларусь и Россия не пошли на этот шаг.

В государствах - членах ЕврАзЭС отсутствует общемировая тенденция - выравнивания возраста выхода на пенсию женщин и мужчин.

Во всех случаях сохранена 5-летняя разница выхода на пенсию мужчин и женщин. С учетом того, что показатель ожидаемой продолжительности жизни для женщин той же возрастной группы в среднем в 1,5 раза превышает показатель мужчин, можно сделать вывод, что женщины

получают пенсии почти в 1,5 раза дольше, чем мужчины.

Фактический период выплаты пенсии по ста-рости значительно выше, так как общий средний период выплаты пенсий гораздо длиннее из-за сохранения досрочных пенсий, в том числе в связи с профессиональной деятельностью.

Стажевые условия

В последнее время наблюдается ужесточе-ние условий получения пенсий посредством ус-тановления минимального периода и увеличения необходимого периода уплаты страховых взносов, а не просто работы. Кроме того, в законода-тельстве Беларуси, Кыргызстана закрепляется, что страховой стаж подлежит пропорциональному уменьшению в случаях, если годовой заработок застрахованного лица (следовательно, и размер страховых взносов) составил менее годовой сум-мы установленного минимального уровня опла-ты труда.

Во всех странах при исчислении размера пен-сии в страховой стаж включаются кредитные периоды, т.е. периоды занятия общественно при-знаваемой деятельностью, в течение которых страховые взносы не уплачивались. При этом могут быть определенные условия. Например, в Кыргызстане период ухода за детьми до 3 лет (но не более 6 лет в общей сложности) засчиты-вается в страховой стаж без каких-либо допол-нительных условий, а период учебы только при уплате страховых взносов.

В ряде стран список таких периодов сокра-щен и содержит ограничения по максимальной продолжительности. Например, в России, Бела-руси и Кыргызстане имеются ограничения по мак-симальной продолжительности кредитных пери-одов (уход за детьми). В России и Кыргызстане в страховой стаж не включается время обучения в вузе или в специальном среднем учебном заве-дении, в Белоруссии и Казахстане это время включается в трудовой стаж.

Страховой стаж остается “щадящим”: 25 и 20 лет. Во всех странах сохранены льготы по ис-числению стажа. Это относится к периодам во-енной службы, работы в особых условиях и др. В Казахстане возможно назначение неполной пен-сии. В Беларуси пенсия не выплачивается рабо-тающим пенсионерам, в России и Казахстане работа пенсионера не является препятствием для получения пенсии.

Применяемые в пенсионных системах пен-сионные формулы можно подразделить на 2 груп-пы:

1. Пенсия (при наличии полного стажа) рав-няется осовремененной индивидуальной зарабо-тной плате, умноженной на установленный процент от заработной платы (обычно 55 %) плюс допол-нительный процент за каждый полный год рабо-ты сверх необходимого стажа (20-25 лет). Мак-симальная индивидуальная зарплата может ог-раничиваться, например, в Беларуси - 4- кратной средней зарплатой по республике. При этом про-являются такие гендерные негативные момен-ты, как “завышенная оценка” стажа женщин, раз-личие в периодах выплаты пенсий из-за разной ожидаемой продолжительности жизни и завышен-ный “стартовый” размер (55 % при наличии 25-20 лет стажа)

2. В пенсионных системах Кыргызстана, РФ наблюдается уже четкое разделение того, что относится к солидарности, и того, что относится к индивидуальному. Пенсия состоит из несколь-ких частей.

Минимальные гарантии

В страховых системах всех государств - чле-нов ЕврАзЭС определены минимальные уровни страховых выплат. Они поставлены в зависи-мость от изменений бюджета прожиточного ми-нимума (Беларусь), национальной средней зараб-отной платы (Кыргызстан), минимальной зараб-отной платы (Таджикистан).

Индексация пенсионных выплат

Индексация - объективно необходимое усло-вие поддержания покупательной способности пен-сионных выплат во времени. Национальными за-конодательствами предусматривается как авто-матическая индексация пенсионных выплат (РФ), так и на основании специальных решений.

В одних странах пенсии корректируются ис-ходя из индекса роста цен (самая “дешевая”). В других - индекса роста средней национальной заработной платы (Кыргызстан - ежегодно в пределах 75 % от роста заработной платы, фактически сложившей-ся в отчетном году). В третьих - изменения про-житочного минимума (Беларусь: минимальные - ежеквартально, исходя из прожиточного миниму-ма, страховые - при росте средней заработной платы более чем на 10 %). В четвертых - сово-купности вариантов. Иногда механизм индекса-ции встраивается в пенсионную формулу.

Опыт реформирования пенсионных систем в Венгрии, Польше, Чехии и Словении

Важным элементом пенсионных систем государств - членов ЕврАзЭС является накопительный элемент, который, как было показано выше, введен в азиатских странах - участницах союза, несмотря на отсутствие в их демографической ситуации факторов, приводимых в обоснование применения накопительных пенсий.

Рассмотрим, как в примерно одинаковых социально-экономических и демографических условиях решалась проблема накопительных пенсий в европейских постсоциалистических странах.

Венгрия и Польша начали крупные пенсионные реформы в 1998-1999 гг., которые включают приватизацию национальных пенсионных схем и частичную замену их системами индивидуальных сберегательных счетов под коммерческим управлением.

В Чешской Республике и Словении правительства решили реформировать свои государственные распределительные системы без приватизации, приняв законы, которые поощряют граждан делать сбережения на пенсию в частных пенсионных фондах на добровольной основе.

В Венгрии обязательный частный уровень полностью опирается на взносы работников, работодатели платят только в распределительную государственную схему.

За работником какое-то время оставалось право, не выходя из государственной системы, вступить в частную систему. Образовалась так называемая смешанная схема, в которой работники 6 % зарплаты перечисляют в частный пенсионный фонд и 2 % - в государственную систему.

В обязательной частной пенсионной схеме остается перераспределение пенсионных сбережений участников из-за различий в продолжительности их жизни после выхода на пенсию.

Отсутствует строгая корреляция между уплаченными индивидуальными взносами и полученными аннуитетами, так как созданный резерв на коррекцию доходности и другие резервы и фонды за счет высокой доходности одних доплачивает к низкой доходности других.

Остаются проблемы:

- идентификации перечисляемых работодателями средств (платежи неизвестного происхождения);
- низкой доходности частных фондов, которая в подавляющем числе случаев не покрывает инфляцию;

- реального дохода на взносы в частном секторе;

- за чей счет оплачиваются издержки перехода к новой системе.

В Польше с 1999 г. введена 2-уровневая пенсионная система, первый уровень которой работает по распределительной схеме, но пенсия формируется в зависимости от условных установленных взносов, а второй - по накопительной схеме с частным управлением средств на индивидуальных сберегательных счетах. Перераспределение сокращается благодаря отсутствию в новой формуле для начисления пенсий постоянной составляющей. Минимальная пенсия финансируется из государственного бюджета. Работники по возрасту распределены таким образом, что наиболее молодые участвуют в обоих уровнях, среднего возраста имеют право выбирать между уровнями или только в реформированной государственной (распределительной) схеме, пожилые остались в старой нереформированной схеме.

Часть доходов частных управляющих компаний перечисляется в гарантийный фонд, чтобы обеспечить сохранность сбережений пенсионного фонда в случае, если отдельная компания объявит себя банкротом.

Госбюджет доплачивает до определенной суммарной величины средств, накопленных в двух уровнях (условно-накопительном и реально-накопительном).

Пенсионные системы Чешской Республики и Словении двухуровневые и сочетают государственную обязательную распределительную схему с дополнительным добровольным накопительным уровнем. В Словении вместо одной существуют три дополнительные схемы: добровольная частная схема, а также обязательная схема для отраслей, ранее пользовавшихся льготами, и пенсионный фонд для приватизационных сертификатов, которыми управляет государственная организация.

В обеих странах политики полностью осознавали тот факт, что приватизация пенсионной системы приведет к кратко- и долгосрочной перспективе и значительным финансовым издержкам и тем самым осложнит соблюдение финансовой дисциплины в странах ЕЭС в будущем.

Сравнительный анализ пенсионного законодательства государств - членов ЕврАзЭС пока-

зал большое разнообразие правил и норм пенсионного обеспечения, которые зависят от разных экономических и демографических условий. На наш взгляд, это предопределяет необходимость глубоко проработанной концепции модельного Закона “Об обязательном пенсионном обеспечении в государствах - членах ЕврАзЭС”, учитывающей как современные направления развития пенсионных систем, рекомендации международных организаций, опыт других стран, так и конкретные условия стран - участниц союза. Представляется, что эта концепция должна содержать, по меньшей мере, несколько моделей пенсионных систем, так как введение единой модели, на наш взгляд, невозможно и нецелесообразно.

1. *Аникеева Л.В.* Влияние реализации страховых принципов на формирование размеров пенсии // Пенсия. 1998. № 7. С. 20-24.

2. *Афанасьева С.А., Попов Е.В.* Сколько будут стоить профессиональные пенсии // Пенсия. 2001. № 2. С. 54-59.

3. *Гильон К.* Международная организация труда и пенсионное обеспечение : пер. Л.П. Якушева // Пенсия. 2000. № 7. С. 63-68.

4. *Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л.* Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. Москва, 1998.

5. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* К вопросу о концепции нового закона о пенсионном обеспечении трудящихся // Советское государство и право. 1987. № 8.

6. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Пенсионная реформа в России 1990 г.: хорошее начало и плачевные результаты // Государство и право. 1998. № 3.

Поступила в редакцию 01.04.2015 г.