

Пенсионное законодательство стран СНГ: проблемы, тенденции реформирования

Антонова Л. И.*, Орлова И. С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *L.I.Antonova@gmail.com

РЕФЕРАТ

Статья посвящена исследованию вопросов правового регулирования пенсионных отношений в странах Содружества Независимых Государств, где в 90-е годы прошлого века сформировалось национальное пенсионное законодательство и сложились свои национальные пенсионные системы. Раскрываются организационные основы пенсионных систем и проблемы пенсионного обеспечения граждан в действующих пенсионных моделях разных стран, а также факторы, их обуславливающие. Авторами использован метод сравнительного анализа норм пенсионного законодательства стран СНГ с учетом их соответствия происходящим в этих странах социально-экономическим преобразованиям, изменениям демографической ситуации, интенсификации миграционных процессов. Проведен также анализ минимального уровня пенсионного обеспечения в каждой стране Содружества Независимых Государств, в контексте установления его соответствия минимальным международным нормам. Полученные результаты позволили сделать вывод, что странам СНГ, в рамках действующего пенсионного законодательства, не удалось достичь приемлемого уровня пенсионного обеспечения своих граждан. Уровень пенсионного обеспечения остается в большинстве стран СНГ удручающе низким, не соответствует минимальным международным нормам. В динамике рассмотрен вопрос об условиях, определяющих право на пенсию по пенсионному законодательству разных стран СНГ. Анализ показал тенденцию повышения требований к возрасту выхода на пенсию и необходимому трудовому стажу.

Исследована проблема добровольного накопительного пенсионного страхования в странах СНГ, показано состояние правового регулирования этих процессов как на законодательном, так и на институциональном уровне. В этой связи обосновывается необходимость модернизации действующего пенсионного законодательства различных стран в направлении развития страховых накопительных элементов пенсионных систем в соответствии с передовыми зарубежными практиками.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, пенсионное страхование, пенсионная система, пенсионные права, пенсионный возраст, трудовой (страховой) стаж

Lyudmila I. Antonova, Inna S. Orlova

Pension Legislation of CIS Countries: Issues, Trends of Reform

Lyudmila I. Antonova*, Inna S. Orlova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; *L.I.Antonova@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to study the issues of legal regulation of pension relations in the countries of the Commonwealth of independent States, formed in the 90-ies of the last century their national pension legislation and national pension systems. Identifies the organizational foundations of pension systems and pension problems of citizens in the existing pension models by different countries, as well as the factors driving them. The authors used the method of comparative analysis of the rules and norms of pension laws in CIS countries. Analysis were selected on the basis of their conformity occurring in these countries socio-economic changes, changes in the demographic situation, intensify migration processes. minimum level of pension provision in each country of the Commonwealth of independent States, in the context of its compliance with minimum international standards. The results obtained led to the conclusion that the CIS countries within the framework of the existing pension legislation, it was not possible to reach an acceptable level of pension security of its citizens. The level of pensions in most CIS countries remains woefully low, does not meet minimum international standards. In the dynamics of consider the conditions that determine entitlement to a pension in pension legislation in different CIS countries. The analysis showed a trend of increasing requirements to retirement age and the required seniority.

Researched the State of voluntary pension insurance in CIS countries and the legal regulation of these processes. The analysis showed a weak development of accumulative elements at both the legislative and institutional level. In this regard, the necessity of modernizing existing pension legislation in the direction of the development of insurance of accumulative pension system elements, in accordance with advanced foreign practices.

Keywords: pension provision, pension insurance, pension system, pension entitlements, retirement age, employment (insurance) experience

Все страны Содружества Независимых Государств имеют свои национальные модели пенсионного обеспечения, в каждой из них действует национальное пенсионное законодательство, которое сформировалось в 90-х годах прошлого века и представлено множественными разнородными

правовыми актами законодательного и подзаконного уровня. Общим в пенсионном законодательстве стран СНГ было то, что оно, даже с многочисленными изменениями и дополнениями, представляло собой частично модифицированную модель советской пенсионной системы, в основе лежал принцип солидарности поколений.

Принцип индивидуальной ответственности граждан за свое пенсионное благополучие в национальных пенсионных моделях не находил отражения. Накопительный компонент в пенсионных системах государств-участников СНГ либо отсутствовал вообще, либо присутствовал фрагментарно, как законодательно, так и институционально.

Пенсионное законодательство стран СНГ устанавливало широкий круг государственных обязательств в пенсионной системе, льгот и преференций различным категориям пенсионеров. Право на пенсионные льготы давала: работа в специальных климатических условиях, работа в особых — вредных или тяжелых условиях труда, особые заслуги перед страной, учитывались социальные основания — многодетность или воспитание ребенка-инвалида.

Пенсионные льготы выражались в понижении на 5–10 лет возрастной планки выхода на пенсию и сокращении требований к трудовому стажу. Все предоставляемые льготы не имели отдельного финансирования и обеспечивались из общего источника на основе перераспределения средств в пользу льготных категорий пенсионеров. Тем самым складывалось несоответствие страхового вклада этих пенсионеров в пенсионную систему и размера получаемых ими пенсий.

Со времени обретения самостоятельности в странах СНГ активно закладываются основы рыночной экономики, проходят преобразования рынка труда, интенсифицируются миграционные процессы, меняется демографическая ситуация. В результате пенсионное законодательство практически всех стран СНГ, построенное в соответствии с постулатами патерналистской модели социального государства, перестало соответствовать требованиям рыночной экономики, современным реалиям социально-экономического, социально-демографического, миграционного развития этих стран.

На современном этапе финансовое состояние пенсионных фондов всех стран СНГ стало резко ухудшаться, пенсионные системы столкнулись с серьезными трудностями финансового обеспечения законодательно гарантированных пенсионных обязательств, стала проблематичной финансовая устойчивость пенсионных систем в долгосрочной перспективе.

Такое состояние пенсионных систем во многом обусловлено демографическими проблемами, характерными для всех стран СНГ: падением рождаемости, ростом продолжительности жизни населения, увеличением численности пенсионеров, сокращением числа работников трудоспособного возраста. В результате начала неуклонно возрастать пенсионная нагрузка на государства, с которой им стало все труднее справляться.

В ряде стран СНГ: Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане, Молдове, Армении — проблемы пенсионного обеспечения граждан еще больше обострились в связи с миграционными процессами, серьезно затронувшими эти страны, оттоком рабочей силы на заработки в другие страны СНГ — в Россию, Казахстан, Белоруссию.

Уровень пенсионного обеспечения во всех странах СНГ в настоящее время не соответствует минимальным международным нормам. Показателем уровня пенсионного обеспечения по международным стандартам выступает коэффициент замещения пенсией утраченного заработка работника. Конвенция МОТ № 102 1952 г. «О минимальных нормах социального обеспечения»¹ и Европейский кодекс социального обеспечения² устанавливают в качестве международного социального стандарта минимальный размера пенсии на уровне замещения 40% утраченного пенсионером дохода. Пока только Россия ставит задачу обеспечения в ближайшей перспективе этого стандарта пенсионного обеспечения. С 2010 г. в России минимальный размер пенсии не может быть ниже прожиточного минимума пенсионера, законодательно установленного на региональном уровне.

В разных странах СНГ уровень пенсионного обеспечения в настоящее время существенно различается. Так, в Республике Азербайджан минимальный размер пенсии установлен на уровне минимальной заработной платы, который в 2017 г. был эквивалентен 63 долл. В Республике Молдова минимальный размер пенсии по возрасту соответствует уровню прожиточного минимума для пенсионера.

¹ О минимальных нормах социального обеспечения: Конвенция № 102 Международной организации труда. Заключена в г. Женеве 28.06.1952 // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».

² Европейский кодекс социального обеспечения (ETS № 48). Принят в г. Страсбурге 16.04.1964 (с изм. от 16.04.1964) // Там же.

В Республике Армении большому числу пенсионеров присуща крайняя бедность, 80 тыс. пенсионеров имеют пенсионное обеспечение ниже прожиточного минимума. Только в 2018 г. Министерство труда и социальных вопросов Армении разработало Концепцию минимальной пенсии, в соответствии с которой в стране не должно быть пенсий ниже прожиточного минимума¹. Начало реализации Концепции планируется на 2019 г.

В Республике Беларусь минимальная величина пенсионной выплаты зависит от вида пенсии и категории ее получателя. Минимальный размер трудовых пенсий составляет 25% от максимального размера среднедушевого бюджета прожиточного минимума.

В Республике Казахстан в 2017 г. с целью снижения уровня бедности пенсионеров проведено совершенствование системы минимальных гарантий пенсионного обеспечения и механизма назначения государственных базовых пенсий. Установлена зависимость их размера от стажа участия граждан в пенсионной системе. При десятилетнем стаже участия гражданина в пенсионной системе, его базовая пенсия составляет 50% от прожиточного минимума, за каждый год сверх этой планки ее размер увеличивается на 2% и только при страховом стаже 35 и более лет она будет равна величине прожиточного минимума. Социальная пенсия для лиц, имеющих стаж участия в пенсионной системе менее 10 лет, составляет 50% от величины прожиточного минимума².

В Республике Кыргызстан минимальная пенсия, формируемая на солидарной основе, крайне мала. Она в несколько раз ниже утвержденной минимальной потребительской корзины. Минимальную пенсию получают 38% пенсионеров.

Размер минимальной пенсии в Республике Таджикистан устанавливается Указом Президента. В настоящее время он составляет 12,5 долл.

Аналогичным образом формируются подходы к установлению минимальной величины пенсионной выплаты и в Республике Узбекистан. Ее размер в 2018 г. соответствует 35,15 долл.

Размер минимальной пенсии по возрасту для пенсионеров, имеющих требуемый законом трудовой стаж, в Туркменистане эквивалентен 80 долл. Пенсионеры, у которых нет требуемого стажа, могут получать пенсию в размере 56 долл.

Подводя итог, можно констатировать, что странам СНГ, в рамках действующего пенсионного законодательства, не удалось достичь приемлемого уровня пенсионного обеспечения своих граждан. Уровень пенсионного обеспечения остается в большинстве стран СНГ крайне низким. Он не только не соответствует международным пенсионным стандартам, но зачастую не обеспечивает минимального физиологического прожиточного минимума.

В целях снижения высокой финансовой нагрузки на пенсионную систему, практически все страны СНГ начали реформировать пенсионное законодательство, в части изменения требований к установлению права на трудовую пенсию, путем поэтапного повышения пенсионного возраста и увеличения трудового стажа, определяющего право на пенсию. Подлежит также пересмотру широкий круг пенсионных льгот по досрочному выходу на пенсию.

Закон Азербайджанской Республики «О трудовых пенсиях», начиная с 2011 г., предусматривает поэтапное повышение пенсионного возраста на 6 месяцев в год для мужчин и для женщин до 65 лет³. Механизм досрочного выхода на пенсию в стране упрощен. Право на трудовую пенсию до достижения установленного пенсионного возраста у работников не возникает. Продолжительность страхового стажа на размер пенсии не влияет, его определяет только объем накопленных пенсионных взносов.

Закон Республики Армения «О государственных пенсиях» от 22.12.2010 № ЗР-243 ввел, начиная с 2011 г., механизм поэтапного повышения пенсионного возраста до 63 лет для женщин и 65 лет для мужчин. Повышаются и требования к трудовому стажу, необходимому для приобретения права на трудовую пенсию, ежегодно на один год до достижения планки 25 лет⁴. В то же время закон сохраняет до настоящего времени все пенсионные льготы, которые существовали в советской пенсионной модели.

¹ Концепция минимальной пенсии [Электронный ресурс]. URL: http://arka.am/ru/news/society/minimalnaya_pensiya_v_armenii_s_1_yanvarya_2019_goda_vyrastet_na_60_do_25_500_dramov/ (дата обращения: 03.09.2018).

² О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 г. № 105-V (в ред. от 02.07.2018) [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31408637 (дата обращения: 03.09.2018).

³ О трудовых пенсиях: Закон Азербайджанской Республики от 07.02.2006 № 111 Г (в ред. от 31.10.2017 № 825 VOV) [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=11483 (дата обращения: 03.09.2018).

⁴ О государственных пенсиях: Закон Республики Армения от 22.12.2010 № ЗР-243 [Электронный ресурс]. URL: <http://rusinarm.com/закон-ра-о-государственных-пенсиях/2/> (дата обращения: 03.09.2018).

В Закон Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении» от 17 апреля 1992 г. № 1596-XII в 2014 г. были внесены изменения в части повышения требований к страховому стажу, необходимому для приобретения права на пенсию по обязательному пенсионному страхованию, с 5 до 10 лет. Был введен также ежегодный рост этой планки на 1 год, до достижения максимума в 20 лет¹. Пенсионный закон сохраняет все ранее установленные пенсионные льготы.

11 апреля 2016 г. был принят Указ Президента Республики Беларусь № 137 «О совершенствовании пенсионного обеспечения»². В соответствии с данным Указом общеустановленный пенсионный возраст повышается ежегодно с 2017 г. на 6 месяцев до достижения мужчинами — 63 лет, женщинами — 58 лет. В настоящее время рассматривается возможность дальнейшего повышения с 2023 г. возраста выхода на пенсию женщин.

С 2016 г. в Республике Казахстан Закон «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» № 105-V от 21 июня 2013 г. ввел поэтапное повышение возраста выхода на пенсию для мужчин с 60 лет до 63 лет, для женщин с 55 лет до 58 лет, он предусматривает дальнейшее повышение пенсионного возраста для женщин с 58 лет до 63 лет, начиная с 2018 г.³ Для получения государственной базовой пенсионной выплаты требуется 10 лет страхового стажа.

В Республике Кыргызстан мужчины выходят на пенсию в возрасте 63 лет, при наличии трудового стажа 25 лет, женщины — в 58 лет, при трудовом стаже — 20 лет⁴. Сохраняется возможность досрочного выхода на пенсию: для работающих в особых климатических зонах, условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, а также для женщин, родивших и воспитавшим трех и более детей.

До 2017 г. возраст выхода на пенсию в Молдове был для женщин — 57 лет, для мужчин — 62 года. Пенсионная реформа, стартовавшая в стране в 2017 г., предполагает на первом этапе уравнивать пенсионный возраст мужчин и женщин. С 1 января 2017 г. пенсионный возраст для женщин должен ежегодно подниматься на 6 месяцев в год до достижения уровня 62 лет. Затем возрастная планка будет повышена до 65 лет для мужчин и для женщин⁵. Требования к страховому стажу, необходимому для назначения пенсии, с 2017 г. должны ежегодно повышаться на 6 месяцев и составят в 2018 г. для мужчин — 33 года и 6 месяцев, для женщин — 30 лет и 6 месяцев. Полный страховой стаж — 34 года будет введен для мужчин в 2019 г., для женщин в 2024 г.

Возраст выхода на пенсию в Республике Таджикистан для женщин — 58 лет, для мужчин — 63 года. Для назначения трудовой пенсии требуется страховой стаж для мужчин — 25 лет, для женщин — 20 лет⁶.

В Туркменистане право на минимальную пенсию по возрасту у женщин возникает в 57 лет, у мужчин в 62 года, при наличии стажа для женщин — 20 лет, для мужчин — 25 лет⁷.

Республика Узбекистан стоит на пороге пенсионных реформ. Создана Рабочая комиссия по выработке концепции по реформированию системы государственного пенсионного обеспечения, в том числе, в части повышения возраста выхода на пенсию, который остается пока на уровне 55 лет для женщин, 60 лет для мужчин. Узбекистан остается единственной страной СНГ, не менявшей требований к пенсионному возрасту. Планируется также поэтапное повышение минимальных требований к трудовому стажу для получения пенсии с 7 лет до 10–15 лет, начиная с 2020 г.

Российская Федерация, приняв в 2013 г. Федеральный закон «О страховых пенсиях», вступила на путь поэтапного повышения требований к страховому стажу⁸. Начиная с 2015 г., размер

¹ О пенсионном обеспечении: Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-XII [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2011 (дата обращения: 03.09.2018).

² О совершенствовании пенсионного обеспечения: Указ Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2016 г. № 137 [Электронный ресурс]. URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-137-ot-11-aprelja-2016-g-13449 (дата обращения: 03.09.2018).

³ О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан № 105-V от 21 июня 2013 г. (в ред. от 02.07.2018) [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31408637 (дата обращения: 03.09.2018).

⁴ О государственном пенсионном социальном страховании: Закон Кыргызской Республики от 21 июля 1997 г. № 57 [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/557> (дата обращения: 03.09.2018).

⁵ О государственной пенсионной системе: Закон Республики Молдова от 21 июля 1997 г. № 156-XIV [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/557> (дата обращения: 03.09.2018).

⁶ О страховых и государственных пенсиях: Закон Республики Таджикистан от 25 июня 1993 г. № 796 [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_red.fwx?rid=9905 (дата обращения: 03.09.2018).

⁷ О государственном пенсионном страховании: Закон Туркменистана от 31 марта 2012 г. № 287-IV. В ред. от 09.06.2018 № 41 VI [Электронный ресурс]. URL: http://www.minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=7203 (дата обращения: 13.10.2018).

⁸ О страховых пенсиях: Федеральный закон от 28 декабря 2013 № 400-ФЗ. В ред. от 27.06.2018 № 164-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6965; 2018. № 27. Ст. 3947.

страхового стажа как одного из условий, определяющих право на страховую пенсию, стал повышаться ежегодно на один год. Максимальный размер страхового стажа — 15 лет.

27 сентября 2018 г. Государственной Думой был принят в третьем чтении законопроект, ознаменовавший серьезные изменения в пенсионном обеспечении. 3 октября его одобрил Совет Федерации и в тот же день закон подписал Президент РФ¹. Закон ознаменовал серьезное реформирование пенсионного обеспечения в Российской Федерации, в том числе поэтапное повышение к 2023 г. пенсионного возраста для выхода на пенсию по возрасту на пять лет: для мужчин он будет составлять 65, для женщин — 60 лет. Вопрос упразднения пенсионных льгот в данном законе не стоит.

Анализ изменений в национальном пенсионном законодательстве, проведенных странами СНГ в последние годы, в части повышения требований к приобретению права на пенсию, показал, что эти изменения позволили обеспечить некоторую стабилизацию финансового состояния пенсионных систем. В то же время, существенного влияния на уровень пенсионного обеспечения граждан эти изменения не оказали. Достичь приемлемого уровня пенсионного обеспечения, соответствующего международным пенсионным стандартам в рамках пенсионной системы, построенной исключительно на солидарной распределительной основе, как показывает практика, невозможно.

В этой связи практически все государства СНГ, с разной степенью широты и эффективности, предприняли попытки реформирования пенсионного законодательства, в части введения в пенсионную систему накопительных или условно-накопительных компонентов.

В Азербайджанской Республике в 2014 г. принята и начала реализовываться Концепция Реформы системы пенсионного обеспечения, включающая, как важную составную часть, активизацию процесса добровольного накопления пенсионных прав, развития негосударственных пенсионных институтов и добровольного пенсионного страхования².

В Республике Казахстан в 2014 г. также была утверждена Концепция дальнейшей модернизации пенсионной системы до 2030 г., которая нацелила пенсионную систему на дальнейшее развитие накопительного компонента, формируемого как на обязательной основе за счет 5% взносов работодателей в пользу своих работников, так и за счет добровольных взносов работников и работодателей³.

В Российской Федерации Минфином и Центробанком подготовлена Концепция индивидуального пенсионного капитала, который должен заменить накопительный пенсионный капитал, формировавшийся до 2014 г. как обязательный компонент трудовой пенсии. Индивидуальный пенсионный капитал (ИПК) основывается на добровольных страховых платежах работников, направляемых в негосударственные пенсионные фонды. Государство предлагает участвующим в ИПК систему налоговых стимулов⁴.

Во всех странах СНГ актуализируется необходимость новых законодательных инициатив по модернизации пенсионного законодательства, в целях обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости пенсионных систем и в интересах повышения уровня пенсионного обеспечения граждан. Эти инициативы должны быть, в первую очередь, направлены на внедрение в практику государственных пенсионных систем накопительных страховых механизмов и на становление института негосударственного пенсионного обеспечения.

Развитие дополнительного пенсионного страхования, основанного на добровольных пенсионных взносах граждан, в дополнение к обязательному пенсионному страхованию, несомненно, перспективный путь развития пенсионных систем, в том числе и для стран СНГ.

Положительный эффект от внедрения в практику моделей дополнительного пенсионного страхования возможен при наличии заинтересованности граждан в участии в формировании своей пенсии.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий: Федеральный закон от 27.09.2018 № 350-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.09.2018).

² Об утверждении Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Азербайджанской Республике в 2014–2020 гг.: Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 4 ноября 2014 г. № 827 [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=70933/ (дата обращения: 03.09.2018).

³ О Концепции дальнейшей модернизации пенсионной системы Республики Казахстан до 2030 г.: Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2014 г. № 841 [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000841/> (дата обращения: 03.09.2018).

⁴ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части формирования пенсионного плана индивидуального пенсионного капитала в системе негосударственного пенсионного обеспечения): Проект федерального закона [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/finances/24/05/2017/59248dd89a79477e81577d24/> (дата обращения: 03.09.2018).

Активизации граждан в этом направлении может способствовать продуманная система стимулов и гарантий со стороны государства, присвоение накопительным средствам статуса личной собственности гражданина, осуществляющего добровольные страховые платежи.

Об авторах:

Антонова Людмила Ивановна, профессор кафедры гражданского и трудового права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; L.I.Antonova@gmail.com

Орлова Инна Степановна, доцент кафедры связей с общественностью и социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат педагогических наук, доцент; oca-oca@mail.ru

About the authors:

Lyudmila I. Antonova, Professor of the Chair of Civil and Labour Law of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; L.I.Antonova@gmail.com

Inna S. Orlova, Associate Professor the Chair of Public Relations and Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Pedagogic, Associate Professor; oca-oca@mail.ru