

имеющих родственников-белых за кордоном и в значительном числе контрабандистов или связанных с ними. Отсюда — особая бдительность и, как правило, использование паспортизации для очищения от этого элемента»<sup>1</sup>.

В результате на Дальнем Востоке отмечался наибольший процент жителей, которым было отказано в выдаче паспортов. Казаки вынуждены были покидать родные станицы и переезжать в глубь страны. В результате Советскому руководству позже пришлось принимать срочные меры для того, чтобы закрыть эту брешь. Более успешно этот вопрос решался на Северном Кавказе, где была достаточная плотность населения, и заселение велось за счет представителей народов Северного Кавказа. На места терских казаков поселились ингуши, чеченцы, осетины и другие. На Дон и Кубань на место казаков переехали жители Украины, Черноземной полосы и других регионов России. Частично был решен вопрос по заселению регионов проживания уральских и оренбургских казаков путем проведения акции по освоению целинных и залежных земель в середине 50-х годов двадцатого столетия. Но не удалось полностью заселить казачьи станицы забайкальских, амурских и уссурийских казаков. Такие акции проводились в 30-х, 60-х годах, но переселение жителей центральных регионов России проблему так и не решило.

Учитывая эти итоги гражданской войны, приведшей к эмиграции части казачества за границу, а также резкому уменьшению населения России, нынешнему руководству

страны можно было бы рассмотреть вопрос о переселении русскоязычного населения из стран ближнего зарубежья в эти пустующие бывшие казачьи районы Урала, Сибири и Дальнего Востока. В противном случае — этот вакуум будет заполнен китайцами, которых уже по некоторым данным около 1 миллиона человек проживает в Сибири и на Дальнем Востоке. Они уже ведут агрессивное освоение пустующих мест в этих регионах страны и беспощадно эксплуатируют природные ресурсы Урала, Сибири и Дальнего Востока. Это необходимо сделать срочно, т. к. китайцы питают к нашей стране своеобразные чувства, которые выражаются, в основном, в решении своих экономических и других интересов средствами, расходящимися с интересами России. Наша страна, после давления китайцев была вынуждена в сложных геополитических условиях решать проблемы границ с Китаем, и далеко не всегда в пользу России. Прошедший в ноябре 2005 г. визит Президента России В.В. Путина в Японию показал, что до сих пор остается неурегулированным вопрос по части Курильских островов.

В целом необходимо отметить, что эмиграция казачества в двадцатых годах прошлого столетия по военным, социально-экономическим и политическим причинам, вызванным гражданской войной, стала событием огромного значения. Эта проблема требует пристального внимания, а также своего дальнейшего рассмотрения учеными и политиками страны.

<sup>1</sup> Российское казачество. Научно-справочное издание. — М., 2003. — С. 397.

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВО



# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Самойленко В.А.<sup>1</sup>

**В** Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2006 году отмечалось, что в последние несколько лет «были сформулированы основные приоритеты социально-экономической политики на ближайшее десятилетие. И сегодня наши основные усилия направлены именно на те сферы, которые прямо определяют качество жизни граждан. Реализуются национальные проекты в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства, в жилищном строительстве. Проблемы здесь накапливались, вы знаете, даже не

годы, а десятилетия. Они крайне чувствительны для людей. Требовалось накопить немало ресурсов и сил, чтобы на них, наконец, сосредоточиться, за них взяться»<sup>2</sup>.

Временная нормализация финансовой ситуации в период более благоприятного в силу демографических факторов соотношения численности между пенсионерами и плательщиками взносов (2000—2007 гг.) не сможет в долгосрочной перспективе обеспечить стабильность действующей системы пенсионного обеспечения. Расчеты показывают, что в последующий период кризис пенсионной системы, основанной на существующих распреде-

<sup>1</sup> Самойленко Владимир Анатольевич — советник Управления правового обеспечения внешних связей Аппарата Общественной палаты Российской Федерации.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 10.05.2006 // www.duma.gov.ru

лительных принципах, вновь начнет обостряться и в дальнейшем неизбежно приведет к неплатежеспособности Пенсионного фонда Российской Федерации. Подобные выводы основываются на данных долгосрочного демографического прогноза.

Действующая пенсионная система основана на механизмах и технологиях реального страхования, что позволяет установить зависимость размера пенсии от трудового вклада на протяжении всей жизни; увеличить уровень дифференциации пенсий в зависимости от получаемой заработной платы; создать благоприятные предпосылки для изменений на рынке труда и в сфере заработной платы.

Нормами ч. 1 ст. 39 Конституции РФ закреплено гарантированное государством право каждого на социальное обеспечение по возрасту, инвалидности, потере кормильца и в иных случаях. Реализация указанного права на трудовую пенсию осуществляется посредством применения норм Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон о трудовых пенсиях) при наступлении страхового случая (достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца) и наличии страхового стажа. Помимо перечисленных необходимых условий установления трудовых пенсий Закон о трудовых пенсиях определяет механизм исчисления пенсии, условия выплаты. Изменение условий норм пенсионного обеспечения в связи с установлением трудовой пенсии возможно только при условии внесения изменений и дополнений в этот Закон.

Таким образом, законодателем сформулирована в императивной форме норма о возможности изменения условий и норм установления, а также порядка выплаты трудовых пенсий, которая не предполагает применение других пенсионных норм, содержащихся в иных законодательных актах, до внесения соответствующих изменений и дополнений в Закон о трудовых пенсиях. Такое жесткое регулирование введено законодателем в целях согласованности и единообразного понимания и применения норм пенсионного обеспечения.

Включение в Закон о трудовых пенсиях важнейших понятий имеет огромное значение для упорядочения правового регулирования пенсионного обеспечения, достижения единообразного толкования и применения нормативных правовых актов. Без этого невозможно не только успешное осуществление пенсионной реформы, но и развитие государственной системы социального обеспечения в целом.

Это положение придает принципиально новый характер для отечественного пенсионного законодательства, поскольку аналогичных статей не содержалось ранее в российских законах о государственных пенсиях. Понятийный аппарат вырабатывался наукой, представители которой предлагали различные формулировки термина «пенсия».

Определение содержит следующие *основные признаки* трудовой пенсии. Во-первых, право на трудовую пенсию имеют только «застрахованные лица», т.е. лица, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование, а также члены их семей в случае потери кормильца. Перечень таких лиц дается в ст. 7 Федерального закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»<sup>2</sup>. К ним относятся граждане Российской Федерации, а также проживающие на

территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору; самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты); являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств; работающие за пределами территории РФ в случае уплаты страховых взносов в добровольном порядке в виде фиксированного платежа, порядок и сроки исчисления и уплаты которого устанавливаются Правительством РФ и который не может быть ниже 150 руб. в месяц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; являющиеся членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования; иные категории граждан, у которых отношения по обязательному пенсионному страхованию возникают в соответствии с Федеральным законом об обязательном пенсионном страховании.

В соответствии с ч. 2 ст. 7 указанного Федерального закона об обязательном пенсионном страховании право на обязательное страховое обеспечение, т.е. на страховую и накопительную части трудовых пенсий, реализуется только в случае уплаты страховых взносов за работающих по трудовому договору или договору гражданско-правового характера. Пенсионные взносы платят работодатели, заказчики, подрядчики по гражданско-правовым договорам о выполнении работ или оказании услуг. Это означает, что при неуплате ими по каким-либо причинам взносов или при намеренном занижении их размеров застрахованные лица либо вообще не приобретут пенсионных прав за соответствующий период, либо будут иметь пенсионные накопления в заниженном размере.

Во-вторых, в статье подчеркивается *целевое назначение* трудовых пенсий. Они предоставляются, чтобы компенсировать застрахованным лицам заработную плату (доход), а членам их семей — доход, утраченный в связи с их смертью.

Трудовые пенсии предоставляются при наступлении страхового случая, которым признается достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца.

Новым для отечественного пенсионного законодательства является и понятие «страховой стаж». Ранее юридическое значение придавалось трудовому стажу, т.е. суммарной продолжительности трудовой и иной общественно полезной деятельности. Кроме того, в трудовой стаж включались периоды, которые вообще нельзя отнести ни к какой трудовой деятельности (в частности, проживания супругов военнослужащих в местностях, где они не могли трудоустроиться по специальности; проживания за границей неработающих супругов работников российских учреждений и международных организаций и др.).

Наравне с работой и иной деятельностью в страховой стаж засчитываются периоды, перечисленные в ст. 11 Закона о трудовых пенсиях.

Однако и формулировка ст. 2 Закона о трудовых пенсиях не лишена недостатков, поскольку не охватывает всех периодов, включаемых в страховой стаж. Дело в том, что

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ (в ред. от 14.02.2005 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 24.12.2001, N 52 (1 ч.). Ст. 4920.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 51. Ст. 4832; 2003, № 1. Ст. 13.

она не согласуется со ст. 29 Закона об обязательном пенсионном страховании. В соответствии с ней физические лица вправе добровольно уплачивать страховые взносы в бюджет Пенсионного фонда России (ПФР) за другое физическое лицо, за которое не осуществляется уплата страховых взносов страхователем. Это фактически означает, что пенсионные взносы могут уплачиваться за любое лицо независимо от его участия в трудовой деятельности. В данном случае возникает прямое противоречие с теорией социального страхования и понятием трудовой пенсии.

Термин «расчетный пенсионный капитал» впервые употребляется в пенсионном законодательстве. Его появление связано с переходом к принципиально новому механизму исчисления трудовых пенсий. С 1 января 2002 г. трудовые пенсии могут состоять из нескольких частей — базовой, страховой и накопительной. Пенсионный капитал служит базой для исчисления размеров страховой части трудовой пенсии.

Пенсионный капитал отражает общую сумму страховых взносов в ПФР, внесенных за застрахованное лицо после 1 января 2002. Но поскольку до указанной даты большинство застрахованных лиц занимались трудовой деятельностью, которая засчитывалась в трудовой стаж, и, следовательно, приобрели определенные пенсионные права, эти права переводятся в денежное выражение по установленным правилам и также включаются в расчетный пенсионный капитал.

Пенсионный капитал учитывается на индивидуальном лицевого счета (ИЛС) застрахованного лица, открытом в территориальном органе ПФР.

Выражение «установление трудовой пенсии» нельзя признать удачным, так как законодатели попытались объединить в нем различные процедуры предоставления пенсий. Практически этого не получилось, поскольку порядок назначения пенсий, их перерасчета, перевода с одной пенсии на другую регулируется различными статьями Закона о трудовых пенсиях, в которых термин «установление трудовой пенсии» не используется. Его внесение не является необходимым и оправданным с точки зрения юридической техники, применяемой при создании правовых норм.

ИЛС представляет собой документ, хранящийся в виде электронной формы в органах ПФР. Каждому ИЛС присваивается постоянный персональный номер («страховой номер»), а застрахованному лицу выдается страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования.

Впервые в текст закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» введены математические формулы определения размера пенсии.

Условия пенсионного обеспечения по старости остались без изменения. Возраст — 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, а необходимый стаж снижен до 5 лет — это минимальный стаж, который требовался и раньше для назначения пенсии при неполном стаже.

Добавилось дополнительное условие — граждане России должны быть застрахованными в системе обязательного пенсионного страхования.

Установлено три вида пенсий: по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца. Нет больше пенсий за выслугу лет (которые назначались педагогам, медикам, артистам, летчикам и др.), поскольку Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» не содержит такого страхового случая. Теперь пенсии за выслугу лет будут именоваться досрочными пенсиями по старости.

Сохранены права на досрочную пенсию за всеми прежними «льготниками», предусмотренные старым законодательством (инвалидам войны, многодетным матерям и т.д.).

Однако право на досрочные пенсии в связи с особыми условиями труда сохранено только за теми, кто на 01.01.2003 года будет иметь не менее половины требуемого специального стажа. Лицам, которые отработали меньше этого срока, пенсии будут устанавливаться по правилам и нормам обязательной профессиональной системы.

Изменилась структура пенсий: трудовая пенсия по старости и по инвалидности может состоять из трех частей (базовой, страховой — уже с 01.01.2002 г., и накопительной — с 01.01.2003 г.), а по случаю потери кормильца состоит из двух частей: базовой и страховой.

Базовая часть финансируется непосредственно за счет федеральных налоговых поступлений, а страховая и накопительная — за счет средств работодателей (страхователей) и работников (застрахованных).

Условия назначения пенсий различны и зависят от категории граждан. Так, например, федеральным государственным служащим будет назначаться пенсия за выслугу лет (дополнительно к трудовой пенсии по старости или инвалидности).

Предусмотрено два обязательных условия, определяющих право на пенсию за выслугу лет: наличие стажа государственной службы не менее 15 лет, увольнение с государственной службы по следующим 5 основаниям (ликвидация органов государственной власти и управления, сокращение штата; увольнение с определенных должностей в связи с прекращением полномочий; достижение предельного возраста для замещения должности федеральной государственной службы; обнаружившееся несоответствие замещаемой должности вследствие состояния здоровья; увольнение по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию).

Размер пенсии зависит от продолжительности выслуги и среднемесячного заработка федерального государственного служащего:

- 45% заработка за 12 последних полных месяцев федеральной государственной службы перед увольнением либо достижением пенсионного возраста (с ограничением 1,8 должностного оклада) при наличии 15 лет выслуги, за вычетом базовой и страховой частей пенсии, установленной в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;
- за каждый год выслуги сверх 15 лет — дополнительное увеличение на 3%;
- общая сумма пенсии (за выслугу лет и трудовая пенсия) не может превышать 75% среднемесячного заработка.

В заключение следует подчеркнуть, что проблема реформирования пенсионного обеспечения (как и в целом любой пенсионной системы) носит не только экономический, но во многом и политический характер, поскольку затрагивает социальные интересы значительной части населения. Поэтому для того, чтобы избежать серьезных политических дискуссий, процесс реформирования пенсионного обеспечения предваряется зачастую длительными и трудными переговорами между социальными партнерами. «Возросшие экономические возможности позволили нам направить дополнительные инвестиции в социальную сферу, а по сути — в рост благосостояния людей, в завтрашний день России»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 10.05.2006 // [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru)