

ДОЛЖНО ЛИ БЫТЬ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ НАКОПИТЕЛЬНОЕ ПЕНСИОННОЕ СТРАХОВАНИЕ ИЛИ КАК ВЕРНУТЬ ПЕНСИОННЫЕ ПРАВА «ИСКЛЮЧЕННОМУ ПОКОЛЕНИЮ»



Тема «исключенного поколения» дает хороший повод для переосмысления некоторых базовых подходов к осуществлению пенсионной реформы в России. Учитывая интерес пенсионного сообщества к данной теме, предлагаем вниманию наших читателей статью Юрия Воронина, опубликованную в журнале «Труд и Страхование» № 2-2007.

История вопроса

С 01.01.2002 г. вступил в силу Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹, статьи 22 и 33 которого устанавли-

Юрий ВОРОНИН

Директор Департамента развития социального страхования и государственного обеспечения Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, кандидат экономических наук

ливают тарифы страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, уплачиваемых работодателями с выплат и иных вознаграждений, начисляемых ими своим работникам по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг.

С 01.01.2005 г. указанные тарифы были скорректированы статьей 2 Федерального закона от 20.07.2004 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации»² (табл. 1).

Корректировка тарифов страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, осуществленная с 01.01.2005 г. в соответствии с Законом от 20.07.2004 г. № 70-ФЗ, заключалась в следующем.

Во-первых, в отношении за-

страхованных в системе обязательного пенсионного страхования мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения³ был упразднен страховой взнос в размере 2%, уплачиваемый их работодателями с выплат и иных вознаграждений, начисляемых этим застрахованным лицам по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, на накопительную часть их трудовой пенсии. Одновременно с этим на 2% был увеличен тариф указанного взноса, уплачиваемого на страховую часть трудовой пенсии. Таким образом, осуществлено перераспределение структуры тарифа страхового взноса без изменения его общей величины.

Во-вторых, в отношении застрахованных лиц, родившихся в 1967 г. и позднее, тариф страхового взноса по обязательному пенсионному страхованию, уплачиваемый их работодателями с выплат и иных вознаграждений, начисляемых этим застрахованным лицам по трудовым и гражданско-правовым догово-

¹ Далее именуется Закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ.

² Далее именуется Закон от 20.07.2004 г. № 70-ФЗ.

³ Именно этих лиц в профессиональной среде принято называть «исключенным поколением».

Таблица 1

Сопоставительная таблица тарифов страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, действовавших в период с 01.01.2002 г. по 31.12.2004 г. и действующих с 01.01.2005 г. по настоящее время⁴

Работодатели, занятые в производстве сельскохозяйственной продукции Родовые, семейные общины коренных малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования Крестьянские (фермерские) хозяйства				
Застрахованные лица	Страховые взносы, уплачиваемые на страховую часть трудовой пенсии		Страховые взносы, уплачиваемые на накопительную часть трудовой пенсии	
	В период с 01.01.2002 по 31.12.2004	В период с 01.01.2005 по настоящее время	В период с 01.01.2002 по 31.12.2004	В период с 01.01.2005 по настоящее время
Мужчины 1952 года рождения и старше Женщины 1956 года рождения и старше	10,3%	10,3%	0%	0%
Мужчины 1953–1966 годов рождения Женщины 1957–1966 годов рождения	8,3%	10,3%	2%	0%
Мужчины и женщины 1967 года рождения и моложе				
в 2002–2003 г.г.	7,3%	-	3%	-
в 2004 г.	6,3%	-	4%	-
в 2005 г.	5,3%	6,3%	5%	4%
в 2006 г.	4,3%	6,3%	6%	4%
в 2007 г.	4,3%	6,3%	6%	4%
в 2008 г. и далее	4,3%	4,3%	6%	6%
Остальные работодатели				
Застрахованные лица	Страховые взносы, уплачиваемые на страховую часть трудовой пенсии		Страховые взносы, уплачиваемые на накопительную часть трудовой пенсии	
	В период с 01.01.2002 по 31.12.2004	В период с 01.01.2005 по настоящее время	В период с 01.01.2002 по 31.12.2004	В период с 01.01.2005 по настоящее время
Мужчины 1952 года рождения и старше Женщины 1956 года рождения и старше	14%	14%	0%	0%
Мужчины 1953–1966 годов рождения Женщины 1957–1966 годов рождения	12%	14%	2%	0%
Мужчины и женщины 1967 года рождения и моложе				
в 2002–2003 г.г.	11%	-	3%	-
в 2004 г.	10%	-	4%	-
в 2005 г.	9%	10%	5%	4%
в 2006 г.	8%	10%	6%	4%
в 2007 г.	8%	10%	6%	4%
в 2008 г. и далее	8%	8%	6%	6%

рам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, на накопительную часть их трудовой пенсии, был «заморожен» до 01.01.2008 г. на уровне 4% вместо предусматривавшегося ранее перехода в 2005 г. на тариф 5% и в 2006 г. на тариф 6%. Таким образом, предельно возможная величина тарифа страхового взноса, предназначенного для финансирования выплаты накопительной части трудовой пенсии (6%), будет достигнута с 01.01.2008 г.

Для полноты картины напомним причину, по которой были приняты данные решения в отношении страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию.

При ведении в действие с 01.01.2002 г. новой системы финансирования выплаты трудовых пенсий⁵ в Пенсионном фонде Российской Федерации образовался плановый дефицит средств на выплату страховой части трудовой пенсии, поскольку соответствующий тариф страховых взносов не обеспечивал поступления необходимых финансовых ресурсов на эти цели. Вместе с тем, ставка ЕСН, направляемого на финансирование базовой части трудовой пенсии, приводила к образованию в ПФР профицита поступающих в Фонд бюджетных средств на выплату этой части пенсии.

Поэтому пункт 2 статьи 18 Закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ предусматривал, что средства, образовавшиеся в результате превышения сумм поступлений единого социального налога в части, зачисляемой в федеральный бюджет, над расхо-

⁴ В настоящей таблице тарифы страховых взносов приведены по базовым ставкам, в качестве которых принят тариф страховых взносов, уплачиваемых с выплат и иных вознаграждений, начисляемых в пользу работника, сумма которых нарастающим итогом с начала года в период с 01.01.2002 г. по 31.12.2004 г. составляла до 100 000 рублей, а с 01.01.2005 г. и по настоящее время составляет до 280 000 рублей.

⁵ Общая сумма пенсионного вычета, производимого со страхователя, который формально является единым социальным налогом, с 01.01.2002 г. составляла 28%. Складывался данный вычет из двух равных частей. Первые 14% приходились собственно на единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет, за счет которого финансируется базовая часть трудовой пенсии, а другие 14% – на страховой взнос по обязательному пенсионному страхованию, являющийся вычетом из ЕСН, за счет которого финансируются страховая и накопительная части трудовой пенсии.

Сопоставительная таблица ставок единого социального налога, действовавших в период с 01.01.2002 г. по 31.12.2004 г. и действующих с 01.01.2005 г. по настоящее время⁶

Федеральный бюджет		Фонд социального страхования		Фонды обязательного медицинского страхования				Итого	
				Федеральный фонд		Территориальные фонды			
Сельскохозяйственные товаропроизводители Родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования									
01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время
20,6%	15,8%	2,9%	2,2%	0,1%	0,8%	2,5%	1,2%	26,1%	20%
Остальные налогоплательщики									
01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время	01.01.2002 – 31.12.2004	01.01.2005 – настоящее время
28%	20%	4%	3,2%	0,2%	0,8%	3,4%	2,0%	35,6%	26%

дами, осуществляемыми на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии, зачисляются в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в полном объеме. Указанные средства расходуются на возмещение недостатка средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату страховой части трудовой пенсии и на дополнительное повышение базовой части трудовой пенсии исходя из инфляции на очередной финансовый год.

С 01.01.2005 г. в целях снижения налогового бремени на товаропроизводителей были существенно образом пересмотрены ставки единого социального налога, включая и ту его часть, которая зачисляется в федеральный бюджет и направляется в Пенсионный фонд Российской Федерации для фи-

нансирования базовой части трудовой пенсии (табл. 2).

Таким образом, с 01.01.2005 г. общая ставка единого социального налога для обычных налогоплательщиков уменьшилась на 9,6 процентных пунктов (с 35,6% до 26%), а ставка ЕСН, направляемого на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии – на 8 процентных пунктов (с 28% до 20%).

Каковы были последствия этого решения для пенсионной системы? Во-первых, образовался дефицит средств на выплату базовой части трудовой пенсии, который покрывается за счет бюджетных трансфертов из средств Стабилизационного фонда Российской Федерации⁷. Во-вторых, был утрачен источник покрытия дефицита средств Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату страховой части трудовой пенсии. В ка-

честве замены такого источника и было осуществлено перераспределение тарифа страховых взносов, исключившее из накопительной части пенсионной системы мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения.

Выбор именного такого способа компенсации для пенсионной системы последствий снижения ставки ЕСН вызвал острую критику со стороны, прежде всего, негосударственных пенсионных фондов, потерявших в лице «исключенного поколения» самых активных и обеспеченных клиентов, которых вполне возможно было заинтересовать в переводе их пенсионных накоплений в эти фонды, а также самих застрахованных лиц, посчитавших себя лишенными права на увеличение суммы формируемых в отношении них пенсионных накоплений, определяющих

⁶ В настоящей таблице приведены только базовые ставки единого социального налога, в качестве которых приняты ставки ЕСН, уплачиваемого с налоговой базы, величина которой нарастающим итогом с начала года в период с 01.01.2002 г. по 31.12.2004 г. составляла до 100 000 рублей, а с 01.01.2005 г. и по настоящее время составляет до 280 000 рублей.

⁷ См. Главу 13¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, введенную Федеральным законом от 23.12.2003 г. № 184-ФЗ.

размер накопительной части их трудовой пенсии, и обратившихся в настоящее время с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации.

Действительно ли ущемлены пенсионные права «исключенного поколения»

Аргументы критиков положений Закона от 20.07.2004 г. № 70-ФЗ можно в обобщенном виде свести к пяти взаимосвязанным пунктам. По их мнению, в результате принятия данного Закона мужчины 1953–1966 годов рождения и женщины 1957–1966 годов рождения, застрахованные в системе обязательного пенсионного страхования:

1) лишились права на увеличение суммы формируемых в отношении них пенсионных накоплений, определяющих размер накопительной части их трудовой пенсии;

2) оказались в неравном положении с гражданами 1967 года рождения и моложе, в отношении которых в обязательном порядке отчисляются страховые взносы на финансирование накопительной части трудовой пенсии;

3) утратили свои пенсионные права, приобретенные ими в период 2002–2004 гг.;

4) не имеют право снимать со специальной части своих индивидуальных лицевого счетов в Пенсионном фонде Российской Федерации суммы пенсионных накоплений, образовавшиеся за счет страховых взносов, уплаченных за них на цели финансирования накопительной части трудовой пенсии;

5) не имеют возможности пополнять в добровольном порядке специальную часть их индивидуальных лицевого счетов,

поскольку такая возможность не предусмотрена действующим законодательством.

Проанализируем с правовой точки зрения обоснованность всех приведенных аргументов.

Для начала зададимся вопросом о том, повлечет ли прекращение уплаты за «исключенное поколение» обязательных страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии сокращение пенсионных обязательств перед застрахованными лицами.

Для ответа на поставленный вопрос вспомним, что до 01.01.2005 г. обязательный страховой взнос, уплачиваемый страхователями за застрахованных мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения, делился на две части – 12% образовывали расчетный пенсионный капитал застрахованного лица, за счет которого ему должна выплачиваться страховая часть трудовой пенсии, а 2% – пенсионные накопления, за счет которых ему должна выплачиваться накопительная часть трудовой пенсии. После 01.01.2005 г. все 14% образуют расчетный пенсионный капитал застрахованного лица.

Следовательно, несмотря на изменение структуры распределения тарифа страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, пенсионные средства застрахованных лиц, величина которых определяет размер их будущей трудовой пенсии, по-прежнему образуются за счет отчисления страхователями 14% от начисляемых этим лицам выплат и иных вознаграждений.

Иначе говоря, все то, что застрахованное лицо недополучает после 01.01.2005 г. через

накопительную часть трудовой пенсии, он получит через страховую часть данной пенсии. При этом учет страховых взносов в составе расчетного пенсионного капитала обеспечивает практически равнозначный рост пенсионных прав застрахованного лица в сравнении с тем, как это имело бы место при включении указанных взносов в состав пенсионных накоплений.

Так, по данным Пенсионного фонда Российской Федерации с учетом индексации расчетного пенсионного капитала, проведенной в период с 01.01.2003 г. по 01.04.2006 г.⁸, расчетный пенсионный капитал увеличился на 21,5%. За тот же период средства пенсионных накоплений приросли⁹ в среднем на 21,8%.

Кроме того, необходимо учитывать, что по данным Федеральной службы по финансовым рынкам 96,7% всех пенсионных накоплений сосредоточено в государственной управляющей компании, которая в период 2004–2005 г.г. и за 9 месяцев 2006 г. смогла обеспечить инвестиционный доход от размещения этих средств в объеме 8%, а инфляция за указанный период составила – 11%. При этом расчетный пенсионный капитал индексируется в таком же порядке, который установлен для индексации страховой части трудовой пенсии и, поэтому, его прирост соответствует либо опережает темпы инфляции.

Неравенство пенсионных прав в накопительной части пенсионной системы отнюдь не является следствием принятия Закона от 20.07.2004 г. № 70-ФЗ, оно существовало среди застрахованных лиц изначально, поскольку мужчины, родившиеся до 1953 года, и женщины, ро-

⁸ Коэффициенты индексации: с 01.01.2003 г. – 1,177 (постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.2004 г. № 141); с 01.01.2004 г. – 1,114 (постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2005 г. № 417); с 01.01.2005 г. – 1,127 (постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2006 г. № 166).

⁹ Прирост средств пенсионных накоплений определяется с учетом чистого финансового результата, полученного ПФР от временного размещения средств страховых взносов, и данных отчетов управляющих компаний, согласованных специализированным депозитарием и представленных в ПФР.

дившиеся до 1957 года, вообще не были охвачены действием этой части пенсионной системы и, кроме того, у граждан, относящихся к разным возрастным когортам, период формирования пенсионных накоплений и, как следствие, размер накопительной части трудовой пенсии также будут неравными. Однако возможность для выравнивания объема пенсионных прав у них существует, о чем мы поговорим ниже.

Что касается утраты «исключенным поколением» своих пенсионных прав, приобретенных в период 2002–2004 гг., то это просто невозможно, поскольку страховые взносы на финансирование накопительной части трудовой пенсии, уплаченные в указанный период за мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения, зафиксированы на специальной части их индивидуальных лицевых счетов в Пенсионном фонде Российской Федерации и при наступлении условий, при которых возможна реализация прав этих лиц на назначение трудовой пенсии, им будет установлена накопительная часть данной пенсии с учетом указанных взносов (включая доход, полученный в процессе их инвестирования).

Правом изъятия из Пенсионного фонда Российской Федерации обязательных страховых взносов, уплаченных за застрахованных лиц, не обладает ни одна категория граждан, в том числе и мужчины 1953–1966 годов рождения и женщины 1957–1966 годов рождения. Обязательные страховые взносы, направляемые на финансирование как страховой, так и накопительной частей трудовой пенсии, являются федеральной собственностью и не принадлежат застрахованным лицам, в отношении которых они были уплачены (пункт 1 статьи 16 Закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ).

Возможность возврата страховых взносов предусмотрена только в отношении страхователей (а не застрахованных лиц) в случаях, когда нельзя установить, за каких застрахованных лиц эти платежи уплачены (пункт 1 статьи 13 Закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ), либо когда страхователь уплатил страховые взносы в большем объеме, чем это требовалось (пункт 2 статьи 24 Закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ).

Вместе с тем, принимая во внимание незначительность суммы пенсионных накоплений, образовавшихся у мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения за счет уплаты обязательных страховых взносов в период 2002–2004 гг., представляется целесообразным внесение изменений в Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», предоставляющих этим лицам дополнительную возможность использования указанных средств посредством направления их на общую часть индивидуального лицевого счета в целях увеличения объема пенсионных прав, реализуемых в рамках страховой части трудовой пенсии.

Можно ли добровольно вступить в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию

Рассмотренные выше факторы имеют существенное, но не решающее значение для оценки конституционности законоположений, содержащихся в статье 2 Закона от 20.07.2004 г. № 70-ФЗ.

Принципиально важным обстоятельством является то, что освобождение мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения от обязательного участия в накопительной части пенсионной сис-

темы не лишает их права добровольного вступления в соответствующие правоотношения в целях самостоятельной уплаты страхового взноса на финансирование накопительной части их трудовой пенсии.

Наличие такой возможности напрямую вытекает из конституционно-правового истолкования законоположений, содержащихся в Законе от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ, которое было осуществлено Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 23.12.2004 г. № 19-П по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 1 статьи 238 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с коллективной жалобой граждан А.И.Березова, Г.А.Васютинской, В.П.Крайнюкова, С.П.Молдашова, С.Н.Панина, В.Н.Потапова, А.И.Пудовкина и В.Н.Юнды, а также жалобой гражданки Л.А.Галаевой.

В названном Постановлении отмечается, что из взаимосвязанных положений статей 19 и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации вытекают принципы равенства в условиях получения трудовых пенсий и всеобщности права на пенсионное обеспечение. Законодатель, который на основании статьи 39 (часть 2), 71 (пункт «в»), 72 (пункты «б», «ж» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации осуществляет регулирование условий и порядка предоставления конкретных видов пенсионного обеспечения, а также определяет организационно-правовой механизм его реализации, связан в том числе необходимостью соблюдения конституционных принципов справедливости и равенства и требований к ограничениям прав и свобод граждан (статья 19, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Исходя из этого законодателем предусмотрены две формы участия в пенсионном стра-

ховании – обязательное и добровольное. Согласно Федеральному закону «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» физические лица вправе добровольно вступить в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию и уплачивать страховые взносы в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации за другое физическое лицо, за которое не уплачивает страховые взносы страхователь в соответствии с данным Федеральным законом (пункт 1 статьи 29).

Использование различных механизмов пенсионного обеспечения для разных категорий граждан предусмотрено законодателем в целях соблюдения баланса их интересов и не может рассматриваться как нарушающее конституционный принцип равенства перед законом. При этом механизм добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию – исходя из необходимости соблюдения принципа всеобщности пенсионного обеспечения – не должен препятствовать реализации права на пенсионное обеспечение. Между тем в случаях, когда добровольное вступление в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию осуществляется в порядке статьи 29 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», реализация права на пенсионное обеспечение физического лица зависит от усмотрения тех, кто уплачивает за них страховые взносы.

Конституционно-правовое истолкование законоположений, содержащихся в Законе от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ, которое было осуществлено Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 23.12.2004 г. № 19-П, касается не только одного конкретного дела, а носит общий характер.

В связи с этим содержащийся в этом Постановлении вывод о том, что в силу конституционно обусловленной всеобщности социального, в том числе пенсионного, обеспечения пункт 1 статьи 29 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в его конституционно-правовом смысле допускает непосредственное, т.е. личное, добровольное вступление лица в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию с учреждениями Пенсионного фонда Российской Федерации, относится ко всем лицам, которые в силу положений этого Закона не подлежат такому страхованию.

Обоснованность изложенного подхода подтверждается следующим выводом Конституционного Суда Российской Федерации о том, что право лица, которое не охвачено действием системы обязательного пенсионного страхования, добровольно платить страховые взносы за самого себя устраняет для него препятствия по формированию страховой и накопительной частей трудовой пенсии, наличие которых может рассматриваться как нарушение прав, гарантированных статьями 19 (часть 1) и 39 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, поскольку на мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения с 01.01.2005 г. не распространяется норма об обязательности уплаты страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, то в силу Закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ (с учетом конституционно-правового истолкования содержащихся в нем законоположений, осуществленного Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 23.12.2004 г. № 19-П), они вправе добровольно вступить в правоотношения по уплате указанных взносов. В равной степени

это относится и к мужчинам, родившимся до 1953 г., и к женщинам, родившимся до 1957 г., на которых норма об обязательности уплаты страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии не распространялась изначально. Тем самым и может быть осуществлено выравнивание пенсионных прав, образующихся у застрахованных лиц, относящихся к различным возрастным когортам.

То обстоятельство, что застрахованным лицам, родившимся до 1967 года рождения, отказывают в возможности исполнения в добровольном порядке специальной части их индивидуальных лицевых счетов, является методической ошибкой правоприменительных органов.

Как уже отмечалось, такая возможность напрямую вытекает из конституционно-правового истолкования законоположений, содержащихся в Законе от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ, которое было осуществлено Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 23.12.2004 г. № 19-П, поскольку указанные лица не подлежат в соответствующей части обязательному пенсионному страхованию.

В связи с этим речь может идти не о нарушении конституционных прав законоположениями, содержащимися в Законе от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ (в редакции Закона от 20.07.2004 г. № 70-ФЗ), а о неправомерности действий правоприменительных органов, которые могут быть обжалованы в судах общей юрисдикции, в том числе в кассационной и надзорной инстанциях.

Вместе с тем, в целях упрощения порядка добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию и широкого развития именно добровольного формата участия граждан в накопительной части пенсионной системы Минздравсоцразвития

России с участием заинтересованных министерств и ведомств подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию», который в настоящее время находится в процессе завершения процедуры его согласования.

В случае принятия данного законопроекта за всеми застрахованными лицами, не достигшими возраста: мужчины — 60 лет, женщины — 55 лет, будет законодательно закреплено право на добровольное вступление в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации на накопительную часть трудовой пенсии.

Для реализации этого права им необходимо будет подать заявление в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, который, в свою очередь, уведомит соответствующего работодателя о необходимости уплаты страховых взносов за счет средств его работника, изъявившего желание производить добровольные отчисления на финансирование накопительной части его трудовой пенсии.

Страховые взносы за счет средств застрахованного лица согласно законопроекту будут начисляться в размере не менее 4 % на суммы, причитающиеся ему к выплате, но не превышающие 280 тысяч рублей в год, и учитываться в специальной части его индивидуального лице-

вого счета. При этом на данную сумму ему предполагается предоставить социальный налоговый вычет из подоходного налога.

Кроме того, в расчетный пенсионный капитал такого лица при назначении ему страховой части трудовой пенсии не ранее достижения возраста 63 года (мужчины) или 60 лет (женщины) и при условии уплаты страховых взносов в течение не менее 5 лет за каждый год уплаты указанных страховых взносов предполагается за счет средств федерального бюджета включать сумму, равную половине суммы уплаченных за соответствующий год страховых взносов, но не более 2 % от суммы выплат работнику, не превышающей 280 тысяч рублей в год.

Какой правовой статус имеют пенсионные накопления

Рассмотренная проблема «исключенного поколения» подводит нас к следующему принципиально важному выводу. Исходя из социально-правовой сущности пенсионного страхования, являющегося одним из видов социального страхования, добровольный формат участия в накопительной части пенсионной системы в большей степени соответствует ее целевому предназначению.

Связано это с тем, что системообразующим принципом построения обязательного социального страхования является социальная солидарность застрахованных лиц, выражающаяся, прежде всего, в так называемом «договоре поколений»¹⁰, обуславливающим текущее финансирование выплат назначенных трудовых пенсий за счет страховых взносов, уплачивае-

мых за лиц, которые еще не приобрели права на пенсию. Необходимость обеспечения обязательств в отношении застрахованных лиц, реализовавших свое право на трудовую пенсию, и предопределяет обязательность участия всех работающих граждан в системе пенсионного страхования, поскольку именно отчисления от их заработной платы перераспределяются в пользу тех из застрахованных лиц, которые переходят в категорию пенсионеров.

Страховые взносы, отчисляемые на финансирование накопительной части трудовой пенсии, напротив, выведены из социально-солидарного перераспределения в рамках системы обязательного пенсионного страхования, они не участвуют в обеспечении страховых обязательств перед другими застрахованными лицами и фактически представляют собой не средства социального страхования, а личные накопления граждан, производимые в принудительном порядке.

Однако отсутствие в накопительной части пенсионной системы социально-солидарного механизма финансирования указывает на то, что обязательность участия в ней работающих граждан не предопределяется принципами ее функционирования и носит излишний характер.

Все цели пенсионного обеспечения, на достижение которых направлено введение накопительной части пенсионной системы, могут быть достигнуты и в рамках добровольного участия в ней всех заинтересованных граждан. Для этого им, кстати сказать, не требуется заниматься трудовой деятельностью —

¹⁰ Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24.02.1998 г. № 7-П отметил, что страховые взносы работодателей в Пенсионный фонд Российской Федерации — это обязательная составная часть расходов по найму рабочей силы. Они являются материальной гарантией государственного пенсионного обеспечения для граждан в случаях, когда они лишены возможности иметь заработок (доход) или утрачивают его в силу возраста, состояния здоровья и по другим причинам, которые рассматриваются в качестве страховых рисков и выступают основаниями государственного пенсионного обеспечения. Однако уплатой страховых взносов обеспечиваются не только частные интересы застрахованных, но и *публичные интересы, связанные с реализацией принципа социальной солидарности поколений.*

участвовать в накопительной части пенсионной системы может любое лицо, в том числе и неработающее (см. статью 29 Закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ), что, как раз, совершенно нехарактерно для системы обязательного пенсионного страхования, создаваемой для защиты работающих граждан от социального риска, заключающегося в утрате заработка или иного вида трудового дохода вследствие состояния нетрудоспособности, вызванного наступлением старости или инвалидности либо утратой кормильца.

Что касается правового статуса пенсионных накоплений, то действующее законодательство относит их к средствам пенсионного страхования, являющегося видом социального страхования. Представляется, что в этом и кроется основная правовая коллизия проводимой в нашей стране пенсионной реформы.

Специалисты подразделяют страхование на коммерческое (или гражданско-правовое) и социальное. Коммерческое страхование — это разновидность предпринимательской деятельности, а социальное страхование, осуществляемое в общественных интересах и носящее публичный характер, — это государственная функция.

В разные исторические эпохи один и тот же по своему назначению вид страхования может выступать либо в качестве социального страхования, либо в качестве страхования как разновидности предпринимательской деятельности (несчастные случаи на производстве, медицинское страхование, страхование старости). Страхование может осуществляться параллельно и как социальное, и как коммерческое¹¹.

Социальное страхование имеет, как минимум, пять суц-

ностных отличий от коммерческого страхования.

Во-первых, в социальном страховании страховщик выполняет публичные функции и, поэтому, никогда не имеет цели извлечения прибыли от своей деятельности, а в коммерческом страховании всегда хотя бы один из субъектов правоотношений имеет такую цель.

Во-вторых, в социальном страховании правоотношения всегда возникают только в силу закона и не носят договорного характера. Связано это с тем, что законодательство о социальном страховании относится к публичному праву, где всё исчерпывающим образом регулируется законом, исключая какую-либо диспозитивность в действиях субъектов социального страхования и необходимость в использовании договорных отношений. Коммерческое страхование регулируется гражданским законодательством, т.е. относится к частному праву. Поэтому, даже если правоотношения в этой области носят обязательный характер и основаны на законе, они всегда договорные, т.е. регулируются не только законом, но и договором.

В-третьих, солидарность есть и в социальном, и в коммерческом страховании (кроме, может быть, безрисковых его видов). Однако в коммерческом страховании солидарность среди застрахованных лиц не выполняет публичной функции выравнивания норм их страхового обеспечения, а в социальном страховании это, безусловно, присутствует и реализуется через социальную солидарность, т.е. солидарность различных поколений застрахованных лиц, солидарность малообеспеченных и высокооплачиваемых граждан, солидарность жителей

дотационных регионов страны и регионов-доноров, солидарность лиц, работающих во вредных (тяжелых, опасных) и обычных условиях труда.

Конкретизируем приведенный тезис. В коммерческом страховании размер страхового взноса всегда тем больше, чем выше страховой риск. Если бы этот основополагающий принцип коммерческого страхования использовался бы в социальном страховании, то наибольшие страховые взносы в пенсионном страховании должны были бы платить те, кто раньше выходят на пенсию (потому что они в течение более продолжительного времени являются получателями пенсии), и те, кто получают небольшую заработную плату (потому что фактические размеры их пенсий не дотягивают до тех социальных стандартов, ниже которых пенсия выплачиваться не может), а в социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в медицинском страховании наибольшие страховые взносы должны были бы платить те, кто чаще и серьезнее болеют, поскольку они получают наибольший объем страхового обеспечения.

Однако подобный подход прямо бы противоречил принципу социальной справедливости. Поэтому в социальном страховании страховые взносы уплачиваются в соответствии не с риском (как в коммерческом страховании), а в соответствии с имущественным благополучием, в частности, *заработной платой*. Эти отношения сходны с отношениями по уплате подоходного налога, поэтому взносы на социальное страхование обычно называют налогоподобными сборами¹².

В-четвертых, в социальном страховании страхуется специ-

¹¹ Худяков А.И. Страхование. — Санкт-Петербург: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2004, с. 15.

¹² Ковалевская Н.С. Законодательство России по обязательному медицинскому страхованию//КОДЕКСinfo. — 1995. — № 50 и № 51.

фический (социальный) риск – риск утраты дохода в случае наступления нетрудоспособности (старость, инвалидность, потеря кормильца, болезнь) или потери работы. Однако имеются и особые разновидности социального страхования (медицинское и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний), где страховой риск несколько иной. В первом случае – возникновение расходов на лечение, во втором – страхование риска ответственности работодателя. Поэтому два этих вида социального страхования очень схожи с коммерческим и могут осуществляться в его формате.

В-пятых, в социальном страховании страховая выплата (обеспечение) компенсирует полностью или частично утра-

ченный заработок при потере трудоспособности. Взаимосвязь страхового обеспечения с заработком застрахованного лица – это, вообще, главная существенная характеристика социального страхования. В коммерческом же страховании страховая выплата определяется исключительно в зависимости от суммы страховых взносов.

Таким образом, с точки зрения приведенных критериев разграничения социального и коммерческого страхования, представляется возможным отнести к пенсионному (социальному) страхованию только страховую часть пенсионной системы, базирующуюся на принципе социальной солидарности и защищающую застрахованное лицо от риска утраты трудового дохода.

Что касается накопительной части пенсионной системы, то она была искусственным образом «втиснута» в формат пенсионного (социального) страхования и чем дальше, тем больше становится в нем «инородным телом». Симптомы этой «болезни» или правовой коллизии мы, собственно, и рассмотрели, анализируя проблему «исключенного поколения».

По своей социально-правовой природе накопительная часть трудовой пенсии представляет собой не страховое обеспечение в системе социального страхования, а личное (коммерческое) обеспечительное страхование, которое в перспективе полностью должно осуществляться на сугубо добровольной основе. ■

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

Российской Федерации

От 29 декабря 2006 года № 259-ФЗ

О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»

Принят Государственной Думой 13 декабря 2006 года

Одобен Советом Федерации 22 декабря 2006 года

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3803; 2003, № 28, ст. 2887; № 52, ст. 5037) следующие изменения:

1) пункт 1 статьи 11 изложить в следующей редакции:

«1. Размер единовременной страховой выплаты определяется в соответствии со степенью утраты застрахованным профессиональной трудоспособности исходя из максимальной суммы, установленной федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на очередной финансовый год. В случае смерти застрахованного единовременная страховая выплата устанавливается в размере, равном указанной максимальной сумме.»;

2) подпункт 5 пункта 2 статьи 18 изложить в следующей редакции:

«5) передавать федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, средства для осуществления им мероприятий по обучению, предусмотренному подпунктом 12 пункта 2 статьи 17 настоящего Федерального закона, и для проведения научно-исследовательских работ по вопросам охраны труда;».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2007 года.

Президент Российской Федерации

В. Путин

Москва, Кремль

29 декабря 2006 года

№ 259-ФЗ