

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

*Р.Н. Жаворонков**

ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДОВЫХ ПЕНСИЯХ ПО ИНВАЛИДНОСТИ

Ключевые слова. *Трудовые пенсии по инвалидности, пенсионное право, право социального обеспечения, инвалиды, реформа законодательства.*

Zhavoronkov R.N. The ways of law reform on disability labor pensions

On the basis of analysis of legislation and scientific research works the article considers problems of law reform on disability labor pensions in Russia. It analyses contemporary works on improving the system of pensions for people with disabilities and puts a new structure of disability insurance pension to assign to Russian legislation. There is a suggestion to optimize the establishment of legal status for people with disabilities. Disability pension system is to have three levels – basic pension, labor pension and non-state pension, to meet the requirements of ILO. There is conclusion in the article that it is necessary to put new system of pensions for people with disabilities, which require to apply new means of its financing. In this connection there is necessary to stand out the system of pensions for people with disabilities from the general pension system and first of all to put separate rates for financing basic and labor pensions.

Согласно ст. 28 Конвенции ООН о правах инвалидов¹ инвалиды имеют право на достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. В целях реализации данных положений на национальном уровне необходимо дальнейшее совершенствование российского законодательства, основными направлениями которого, на наш взгляд,

© Жаворонков Р.Н., 2012.

* Кандидат юридический наук, ведущий научный сотрудник Московского городского психолого-педагогического университета (javoronkov@mail.ru).

¹ Конвенция и Факультативный протокол были приняты во время 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН: см.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/61/611 < <http://daccess-ods.un.org/TMP/1389753.22246552.html> > (последнее посещение – 09.03.2010 г.).

должны стать повышением размеров пенсий и оптимизация установления правового статуса инвалида в целом.

В настоящее время существует три группы инвалидности. Представляется целесообразным объединить I и II группы. Данные предложения высказывал Г.С. Симоенко². Не исключает введения подобного изменения и Н.В. Антипьева³. Необходимость введения двух вместо трех групп инвалидности связана с тем, что в российском законодательстве не всегда проводится полноценная дифференциация мер социальной поддержки по трем группам инвалидности. Например, очень часто льготы предоставляются одновременно инвалидам I и II группы⁴. В соответствии со ст. 22 Закона РФ от 12.02.1993 № 4468–1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»⁵ установлен одинаковый размер пенсии по инвалидности для инвалидов I и II группы. Аналогичные нормы, касающиеся размеров пенсии, предусмотрены в проекте нового Пенсионного кодекса для страховой пенсии по инвалидности⁶. Существуют также различия в целях реабилитации инвалидов различных групп. Как указывает И.Н. Ясырева, реабилитация инвалидов I и II группы должна быть направлена на их интеграцию в общество, поскольку, учитывая тяжесть инвалидности, сущность реабилитации в данном случае состоит не столько в восстановлении здоровья, сколько в восстановлении социального функционирования. Целью же реабилитации инвалидов III группы должно стать сня-

² Симоенко Г.С. Материальное обеспечение рабочих и служащих при трудовом увечье и профессиональном заболевании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 10.

³ Антипьева Н.В. Правовое регулирование социальной защиты инвалидов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2000. С. 63.

⁴ См., например: пп. 2) п. 1 ст. 218, пп. 2) п. 2 ст. 333.36, пп. 2) п. 2 ст. 333.37, п. 2 ст. 333.38 Налогового кодекса РФ; ст. 92 Трудового кодекса РФ; пп. 4 п. 2 ст. 103 Жилищного кодекса РФ; п. 3 ст. 11 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125–ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; пп. 17) п. 1 ст. 14 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5–ФЗ «О ветеранах».

⁵ Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468–1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

⁶ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Севастьянова В.Б. Пенсионный кодекс Российской Федерации : Проект. М., 2008. С. 48 – 49.

тие инвалидности⁷. Указанные цели реабилитации определяют и объем мер социальной защиты инвалидов. Для инвалидов I и II группы они не будут кардинально отличаться. Поэтому логичнее ввести две группы инвалидности. Первая группа (тяжелая инвалидность) заменяет I и II группу. Вторая группа (легкая инвалидность) вводится вместо III группы.

Переходя к рассмотрению структуры и размера трудовой пенсии по инвалидности, необходимо в первую очередь указать на то, что проведенная в 2002 г. пенсионная реформа получила однозначную отрицательную оценку ведущих ученых-юристов⁸. Непосредственно применительно к пенсиям по инвалидности еще в 2002 г. Н.И. Лаас указывала на то, что размеры пенсий, рассчитанные по установленной Федеральным законом от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁹ пенсионной формуле ниже прожиточного минимума¹⁰. Несмотря на внесенные впоследствии изменения, кардинально система пенсионного обеспечения инвалидов не изменилась. Поэтому она далека от совершенства.

⁷ Ясырева И.Н. Право социального обеспечения о комплексной реабилитации инвалидов : дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2007. С. 81 – 82.

⁸ См.: Азарова Е. Пенсионная реформа: хуже не будет? // Хозяйство и право. 2001. № 10 (297). С. 3 – 13; Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России. М., 2002. С. 5 – 145; Васильева Ю.В. Об относительной бедности по старости : Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения : материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Э.Г. Тучковой. М., 2004. С. 146 – 152; Савостьянова В.Б. Пути совершенствования пенсионного страхования : Новый Трудовой кодекс Российской Федерации и проблемы его применения : материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. К.Н. Гусова. М., 2004. С. 414 – 424; Летихов М.И. Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения : монография. М., 2005. С. 109; Социальное законодательство : научно-практическое пособие / отв. ред.: д-р юрид. наук, проф. Ю.А. Тихомиров, канд. философ. наук, доцент В.Н. Зенков. М., 2005. С. 261–289; Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 322–323; Лушикова М.В., Лушиков А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. М., 2009. С. 222–223; Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения России : монография. М., 2009. С. 194–210; Право социального обеспечения России : учебник. / М.О. Буянова, К.Н. Гусов [и др.]; отв. ред. К.Н. Гусов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 215–218; Мачульская Е.Е. Концепция социального государства как научная основа для развития законодательства о социальном обеспечении : Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения : материалы 6-й Международной научно-практической конференции / под ред. К.Н. Гусова. М., 2010. С. 536 – 540.

⁹ Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2001, № 52 (1 ч.). Ст. 4920.

¹⁰ Лаас Н.И. Социально-экономические и организационные аспекты интеграции инвалидов в общество : дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. С. 91, 110.

Дефекты существующей системы пенсионного обеспечения могут быть устранены только путем возвращения к правилам назначения пенсий по инвалидности, которые содержались в Законе РФ «О государственных пенсиях в РФ» 1990 г.¹¹, модернизированным с учетом передового международного опыта и последних научных исследований в этой области. На основе анализа существующих разработок по совершенствованию пенсионного обеспечения инвалидов можно предложить следующую структуру страховой пенсии по инвалидности, которая должна быть закреплена в законодательстве¹².

Система пенсионного обеспечения инвалидов должна состоять из трех уровней, что соответствует рекомендациям МОТ¹³.

Первый уровень – базовая пенсия. Она назначается всем лицам независимо от возраста, ставшими инвалидами и не имеющими полный страховой стаж, требуемый для назначения трудовой пенсии второго уровня, либо иных источников существования (иные пенсии, доходы от ценных бумаг или банковских вкладов и т.д.). Пенсия устанавливается инвалидам I и II группы в размере прожиточного минимума, а инвалидам III группы в размере 22.5 % от прожиточного минимума. Размер базовой пенсии инвалидам III группы рассчитан исходя из того, что отношение размера их трудовой пенсии (30% заработка) к размеру трудовой пенсии инвалидов I и II группы (75% заработка) составляет 22.5%. Работающим инвалидам I и II группы размер базовой пенсии снижается пропорционально выработанному стажу, который дает право на получение трудовой пенсии второго уровня. В данном случае размер базовой пенсии, подлежащий сокращению, определяется по формуле:

$$ПР : ЧС \times ЧФ ,$$

где: ПР – полный размер базовой пенсии;

ЧС – число месяцев требуемого стажа;

ЧФ – число месяцев фактически имеющегося стажа.

При расчете стажа период свыше 15 дней округляется до месяца, а период менее 15 дней не учитывается.

¹¹ Закон РФ от 20.11.1990 г. № 340–1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» //Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

¹² Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Севастьянова В.Б. Указ. соч. С. 47 – 50; Лаас Н.И. Указ. соч. С. 71–73, 110–118.

¹³ Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. // Доклад МОТ. 2011. ILC. 100/VI. п. 390–391. URL: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_154242/lang--en/index.htm (последнее посещение – 25.09.2011 г.).

Второй уровень – трудовая пенсия. Ее размер зависит от страхового стажа и размера заработка.

Независимо от продолжительности трудового стажа трудовая пенсия назначается инвалидам в возрасте до 20 лет, если они до или после установления инвалидности начали трудовую деятельность. При наступлении инвалидности в более позднем возрасте полная пенсия предоставляется, если страховой стаж ко времени наступления инвалидности составлял для граждан в возрасте до 23 лет – не менее одного года; а в возрасте 23 года и старше – один год с увеличением его на четыре месяца за каждый год возраста, начиная с 23 лет, но не более 15 лет.

Трудовая пенсия устанавливается инвалидам I и II группы в размере 75% заработка, а инвалидам III группы – 30% заработка. За каждый год превышения размера страхового стажа, необходимого для назначения пенсии, ее размер увеличивается на 1% за каждый полный год страхового стажа, но не более чем на 20%. Минимальный размер трудовой пенсии для инвалидов I и II группы соответствует размеру прожиточного минимума, максимальный размер – 4-кратному размеру прожиточного минимума. Для инвалидов III группы минимальный и максимальный размер составляют 22.5% минимального и максимального размера пенсии для инвалидов I и II группы. При превышении размера страхового стажа сверх необходимого для назначения пенсии, ее минимальный и максимальный размер увеличиваются на 1% за каждый полный год страхового стажа, но не более чем на 20%.

Инвалидам I и II группы трудовая пенсия назначается при неполном трудовом стаже. Ее размер определяется следующим образом. Размер положенной им полной пенсии (75% заработка) делится на количество месяцев требуемого для назначения пенсии стажа и умножается на количество месяцев фактически имеющегося стажа. Поскольку при неполном страховом стаже инвалидам I и II группы одновременно с трудовой пенсией частично выплачивается базовая пенсия, размер этих двух пенсий в совокупности не должен быть ниже прожиточного минимума.

Третий уровень – негосударственная пенсия, средства на которую формируются путем добровольного страхования. Данная пенсия является дополнительной к первым двум. Она может выплачиваться в рамках профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей или территорий. Также граждане могут получить возможность обеспечения такой пенсией за счет личных пенсионных накоплений в негосударственных пенсионных фондах или страховых компаниях. Размер пенсии не должен иметь никакой привязки к заработной плате или стажу. Каждый человек, желающий приобрести возможность получения дополнительной пенсии по

инвалидности, должен иметь возможность выбрать для себя исходя из материальных возможностей приемлемый план пенсионного страхования.

Введение новой системы пенсионного обеспечения инвалидов требует применения отличных от существующих сейчас способов ее финансирования. В связи с этим необходимо выделить эту систему из общей системы пенсионного обеспечения, что в первую очередь выражается во введении отдельных тарифов для финансирования базовой и трудовой пенсии. Тариф для финансирования базовой пенсии устанавливается в твердой сумме, для финансирования трудовой пенсии – в виде процента от начисляемой заработной платы. Для расчета размера тарифов можно порекомендовать методику, разработанную Н.И. Лаас¹⁴. Размер тарифов ежегодно пересматривается с учетом предполагаемого повышения прожиточного минимума в течение года. Уплата страховых взносов осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 212–ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»¹⁵.

Необходимо отметить, что введение предложенной схемы пенсионного обеспечения инвалидов в отрыве от кардинальной реформы российской экономики не позволит полностью достичь желаемого результата – существенного повышения размеров пенсий. Уровень страхового пенсионного обеспечения зависит от уровня заработной платы, на которую начисляются страховые взносы. При низком уровне заработной платы соответственно будет низкий уровень пенсий. Уровень заработной платы в стране является недопустимо заниженным¹⁶. Как указывается в экономической литературе, разрыв между низкой производительностью труда и еще более низкой заработной платой сформировался в советское время. За годы экономических реформ эта диспропорция не только не была смягчена, но, наоборот, резко обострилась. Так, за 8 лет реформ производительность труда по сравнению с дореформенным периодом сократилась на 1/3, а заработная плата наемных работников упала более чем в 2.5 раза¹⁷.

¹⁴ Лаас Н.И. Указ. соч. С. 113–117, 163–178.

¹⁵ Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212–ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.

¹⁶ Роик В.Д. Государственное и договорное регулирование заработной платы и пенсионного обеспечения : зарубежный и отечественный опыт. М., 2008. С. 101.

¹⁷ Львов Д.С. Экономика развития. М., 2002. С. 39.

Совершенно очевидно, что кризис уровня заработной платы, заложенный еще в советское время, носит системный характер и вряд ли будет преодолен в ближайшее время. Таким образом, увеличение пенсии за счет увеличения размера самой заработной платы – это труднопрогнозируемая перспектива. Повышение же пенсии за счет увеличения тарифов либо повысит цену труда для предпринимателей (даже при низкой зарплате), что приведет к падению спроса на труд, либо сократит и без того низкую зарплату¹⁸. С учетом этого, если предложенная система пенсионного обеспечения инвалидов будет финансироваться исключительно за счет страховых взносов, то ее введение в ближайшее время малореально.

В сложившихся в настоящее время в России уникальных экономических условиях обеспечение достойного уровня пенсий для инвалидов возможно только при софинансировании государством системы их пенсионного обеспечения. Источником государственного финансирования пенсий, как указывает академик Д.С. Львов, может стать рентная плата¹⁹. Рента с природных ресурсов – это незадействованный в настоящее время фундаментальный источник доходов бюджета, который есть у России. В отличие от многих других стран в России основную долю в приросте чистой народнохозяйственной прибыли (не менее 75%) составляет природная рента. Вклад труда в 15, а капитала, примерно в 4 раза меньше. Большая часть рентного дохода сегодня оказалась приватизированной, в результате чего 90% населения страны лишены доступа к природному общественному благу. Однако природная рента не является результатом трудовой или коммерческой деятельности, коммерческих рисков и т.п. Это доход от той части национального богатства, которая дарована нам, как говорится, свыше. Поэтому с морально-этических, общечеловеческих и нравственных принципов этот доход должен принадлежать всем. За счет ренты Россия могла бы покрывать первоочередные расходы на оборону, на поддержку науки, образования, культуры и здравоохранения, на содержание госаппарата. Можно было бы, в принципе, отказаться от обложения налогами труда и капитала, освободить предприятия от отчислений в ПФР, а основную массу трудящихся – от подоходного налога²⁰.

Следует отметить, что финансовое обеспечение пенсионных законов в СССР было многоканальным²¹. При низком пенсионном налоге государство финансировало пенсионную систему за счет государственного бюджета, средства которого формировались за счет использования природных ресур-

¹⁸ Там же. С. 301.

¹⁹ Там же. С. 307.

²⁰ Там же. С. 153–155, 164–166.

²¹ Социальное законодательство: научно-практическое пособие. С. 282.

сов и других элементов общественного богатства страны²². Поэтому вполне оправдана передача Пенсионному фонду доли доходов нетрудового характера от использования общественного богатства, поскольку такая практика была и раньше. Природные ресурсы завоевывались и осваивались многими поколениями наших предков. Поэтому они являются национальным достоянием, и каждый житель России имеет право независимо от результатов его трудовой деятельности на соответствующую его нуждаемости поддержку за счет доходов от природных ресурсов в случае потери трудоспособности или попадания в иную трудную жизненную ситуацию.

За счет природной ренты может финансироваться только базовая пенсия или базовая и трудовая пенсия. По мере улучшения экономической ситуации в стране и роста заработной платы доля государственного финансирования может сокращаться. Говоря о финансировании, мы имеем в виду внесение государством страховых взносов за работников. Таким образом, в принципе страховая сущность пенсионного обеспечения инвалидов сохраняется.

²² Львов Д.С. Указ. соч. С. 306–307.