

ПЕНСИОННЫЙ КОДЕКС

Социально-экономические, политические и другие последствия принятия пенсионного кодекса в Российской Федерации

Техническим заданием предусматривается определение социально-экономических, политических и других последствий принятия Пенсионного кодекса в Российской Федерации. Для определения таких последствий необходимо, прежде всего, ответить на следующие вопросы:

1. Кодифицированное пенсионное законодательство и пенсионный кодекс - одно и то же или это разные вещи?
2. Чем отличается пенсионный кодекс от кодифицированного пенсионного законодательства?
3. Какие задачи должен решать пенсионный кодекс?
4. Что должен представлять собой пенсионный кодекс?
5. Чем обуславливается необходимость разработки и принятия пенсионного кодекса в Российской Федерации?
6. Какие вопросы должны быть отражены в пенсионном кодексе?

Ответы на эти вопросы позволят ответить на главный вопрос, в чем заключаются социально-экономические, политические и другие последствия принятия пенсионного кодекса в Российской Федерации.

Ответ на первый вопрос, который по существу является риторическим, будет однозначным: кодифицированное пенсионное законодательство и пенсионный кодекс - это разные вещи. Ответ на второй вопрос, при всей кажущейся видимости существующих различий между кодифицированным пенсионным законодательством и пенсионным кодексом, представляется не столь простым. Если кодифицированное пенсионное законодательство является объединением в одном законодательном акте норм пенсионного законодательства, содержащихся в различных законодательных и нормативно-правовых актах, принятых в разное время, то вопрос о том, что должен представлять собой пенсионный кодекс страны, является достаточно сложным. Ответ на данный вопрос практически невозможно получить на основе анализа зарубежного опыта в данном вопросе.

Понятие пенсионный кодекс страны подразумевает совокупность правовых норм, регулирующих пенсионные отношения в стране не только в текущем периоде, но и на более длительную, практически обозримую перспективу. Регулирование пенсионных

отношений в стране в текущем периоде осуществляется в рамках действующего пенсионного законодательства. Предполагается также, что это законодательство в принципе должно регулировать пенсионные отношения в стране и на более длительную перспективу, хотя практически оно часто вступает в противоречие с изменяющимися социально-экономическими, политическими и другими условиями жизни населения и требует своей систематической корректировки.

В этой связи возникает правомерный вопрос, должны ли каким-либо образом регулироваться вопросы пенсионных отношений, связанные с будущими изменениями социально-экономических, политических и других условий и зависящей от них корректировки действующего пенсионного законодательства в будущем или же эти вопросы каждый раз должны решаться самостоятельно новыми поколениями законодателей. Безусловно, что нельзя и невозможно лишить права будущих поколений законодателей изменять пенсионное законодательство в соответствии с изменяющимися условиями жизни населения и теоретически возможными изменениями парадигмы пенсионного обеспечения, которые не всегда можно заранее спрогнозировать. В то же время требуется предоставление им, с одной стороны, возможности использования в своей деятельности рекомендаций в области регулирования пенсионных отношений, произведенных в периоды глубокого осмысления характера пенсионных отношений, и, с другой стороны, введения ограничений, затрудняющих корректировку пенсионного законодательства на основе недостаточно продуманных и обусловленных конъюнктурными факторами идей.

Вопросы, касающиеся порядка регулирования пенсионного законодательства в будущем, в зарубежной практике решаются по-разному. Данные вопросы могут рассматриваться в Конституции страны, как, например, в Швейцарии, где в Конституции закреплены положения о трехуровневой структуре пенсионной системы и целях, которые должны достигаться каждым ее уровнем. Пенсионное законодательство США, с другой стороны, требует прогнозирования состояния финансовой стабильности пенсионной системы на 75 лет вперед и внесения изменений в пенсионное законодательство, обеспечивающих финансовую стабильность пенсионной системы в течение указанного периода. Основные направления совершенствования пенсионного законодательства и ограничения на регулирование пенсионного законодательства могут устанавливаться международными правовыми актами, ратифицируя которые страна берет на себя соответствующие обязательства по вопросам, касающимся дальнейшего регулирования национального пенсионного законодательства. Конвенции и Рекомендации МОТ по вопросам социального обеспечения и, в частности, пенсионного обеспечения,

Европейский кодекс социального обеспечения Совета Европы, некоторые Директивы Европейского Союза являются международными правовыми актами такого рода. Отдельные страны (Германия, Франция) имеют специальные национальные социальные кодексы, в которых установлены основные принципы дальнейшего регулирования вопросов пенсионного обеспечения в стране.

Таким образом, отвечая на вопрос, что должен представлять собой пенсионный кодекс страны, можно сделать вывод о том, что это должен быть законодательный акт конституционного характера, объединяющий (кодифицирующий) нормы действующего пенсионного законодательства, с одной стороны, и устанавливающий основные принципы дальнейшего регулирования пенсионных отношений в стране, связанных с нерешенностью отдельных вопросов пенсионного обеспечения или с изменением экономических, политических и других условий жизни населения и требующих соответствующей корректировки пенсионного законодательства, с другой стороны. Конституционный характер такого закона должен обеспечить определенную преемственность законотворческой деятельности будущих поколений законодателей в области пенсионного обеспечения и установить некоторые ограничения на возможность субъективных нововведений в пенсионное законодательство в будущем.

Хотелось бы отметить, что разработка национального пенсионного кодекса Российской Федерации в международной практике по существу является первой попыткой такого рода. Необходимость разработки и принятия такого кодекса в Российской Федерации обуславливается целым рядом специфических обстоятельств, в которых страна оказалась в настоящее время. К таким обстоятельствам, прежде всего, необходимо отнести:

- Перманентное реформирование системы пенсионного обеспечения в стране в течение немногим более одного десятилетия, при котором нередко происходили изменения самой парадигмы организации пенсионного обеспечения. В 1990 году страна отказалась от непосредственно государственной организации пенсионного обеспечения, основанной на принципах бесплатности, безвозмездности и безэквивалентности пенсионного обеспечения и бюджетном финансировании пенсий и ввела страховые взносы на эти цели. Это явилось началом перехода к традиционным в развитых странах с рыночной экономикой солидарным страховым принципам организации пенсионного обеспечения. В 2001 году вводится единый социальный налог, который по существу означал отказ от страховых принципов в организации пенсионного обеспечения. С 2002 года парадигма организации пенсионного обеспечения вновь изменяется, создается трехуровневая система трудовых пенсий, состоящих из базовой, а также страховой и

накопительной частью пенсии. В ближайшее время планируется создание так называемых профессиональных пенсионных систем и осуществление финансирования льготных пенсий за счет дополнительных взносов работодателей. Принципиальные изменения произошли в организации сбора взносов, а также назначении и выплаты пенсий. Кроме того, в последнее десятилетие появились и активно развиваются негосударственные формы пенсионного обеспечения.

- Реформирование системы пенсионного обеспечения в России в последние годы происходило в условиях отсутствия понимания среди населения в целом и среди законодателей, в частности, взаимосвязей и взаимозависимостей, существующих в вопросах пенсионного обеспечения и экономики в целом, и вытекающих из них закономерностей в развитии пенсионного законодательства. Поэтому разработка концептуальных вопросов реформирования пенсионного законодательства носила дискретный характер, зависела от уровня подготовки различных разработчиков этих вопросов и различия научных школ, на основе которых осуществлялась разработка предложений по реформированию пенсионной системы. Для осмысления тех или иных новых предложений всегда требовалось значительное время, и в различных разработках концептуального характера часто отсутствовала необходимая преемственность.

- Принятые в конце 2001 года и введенные в действие с 1 января 2002 года пенсионные законы, а также подготовленные проекты законов, которые должны быть приняты в 2002 году, в основном разрешили противоречие между различными концептуальными подходами к реформированию пенсионной системы, обсуждавшимися в течение последних 5 лет. Вместе с тем, достигнутое согласие, обеспечившее некоторую преемственность всех предыдущих разработок по вопросам пенсионной реформы, остается достаточно хрупким, и складывающаяся на основе нового законодательства пенсионная система остается в состоянии неустойчивого равновесия, которое в любой момент может быть нарушено. Такое состояние пенсионной системы обуславливается большой неопределенностью, связанной со ссылками на то, что в дальнейшем решения по некоторым вопросам должны быть решены федеральным законом и некоторой неопределенностью положений нового законодательства по отдельным вопросам. Кроме того, по целому ряду вопросов, несмотря на то, что они совершенно четко решены в новом пенсионном законодательстве, имеется серьезная оппозиция, которая при любом удобном случае постарается изменить уже принятые решения. Можно также предположить, что некоторые положения нового пенсионного законодательства не будут работать в соответствии с тем, как это видится его разработчиками.

- Состояние неустойчивого равновесия складывающейся новой пенсионной системы помимо факторов, связанных с нерешенностью ряда вопросов, оппозицией по некоторым положениям или неопределенностью отдельных положений пенсионного законодательства, обуславливается также целым рядом хорошо известных внешних по отношению к пенсионной системе факторов. К их числу относятся демографические, экономические, социальные, политические и другие факторы. Демографические факторы широко обсуждались в процессе разработки концептуальных вопросов пенсионной реформы в качестве обоснования для введения положения о накопительной части пенсии, а также введения стимулирующих мер, способствующих более позднему выходу работников на пенсию. В то же время, если ожидания разработчиков нового пенсионного законодательства в этом отношении не оправдаются, то можно предположить, что демографические факторы будут все в большей степени способствовать выводу пенсионной системы из состояния неустойчивого равновесия.

- Влияние экономических факторов на финансовую устойчивость пенсионной системы хотя и обсуждалось, однако, в меньшей степени, чем демографических. В основном говорилось о позитивном влиянии экономических факторов, которое основывалось на заключении, что по мере экономического роста в стране будет увеличиваться занятость населения, расти заработная плата и соответственно - доходы пенсионной системы. Вместе с тем мало говорилось о негативном влиянии экономических факторов, хотя изменение структуры занятости населения уже оказывает самое негативное воздействие на доходы пенсионной системы. Планируемое предоставление налоговых льгот малому и среднему бизнесу по уплате единого социального налога может также существенно отразиться на реализации планов по доведению базовой части трудовой пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера.

- Глобализация экономики также является важным экономическим фактором, который в будущем может оказывать негативное влияние на состояние пенсионной системы. Глобализация экономики ведет к усилению международной конкуренции. С ростом расходов на оплату труда вполне вероятно, что в будущем может со всей остротой встать вопрос о необходимости снижении тарифов взносов на пенсионное обеспечение, что также может привести к нарушению неустойчивого равновесия новой пенсионной системы.

- Социальные факторы. Существенный рост уровня жизни населения в будущем может в свою очередь увеличить давление за повышение уровня пенсионного обеспечения в стране и привести к увеличению расходов на эти цели.

- Нельзя сбрасывать со счетов и возможное негативное влияние политических факторов. Борьба за голоса избирателей может способствовать принятию популистских решений по вопросам пенсионного законодательства и нарушению равновесия системы.

- Субъективные факторы. Пенсионная реформа в стране осуществляется немногочисленной группой специалистов при отсутствии развитого правового сознания населения в вопросах пенсионного обеспечения. Волевое изменение состава специалистов, отвечающих за развитие пенсионной системы, может оказать кардинальное влияние на характер ее развития и также нарушить неустойчивое равновесие системы.

- При определенном стечении обстоятельств, вызванных как объективными, так и субъективными причинами, хрупкое неустойчивое равновесие складывающейся пенсионной системы может быть очень легко нарушено, и может начаться очередной затяжной и болезненный процесс обсуждения вопросов реформирования российской пенсионной системы. В связи с такой опасностью исключительную актуальность приобретают вопросы, касающиеся характера желательной корректировки действующего пенсионного законодательства в будущем. Понятно, что в условиях, когда в обществе отсутствует согласие по многим принципиальным вопросам пенсионной реформы, будет трудно сразу выработать общую стратегию долгосрочного развития пенсионной системы. Вместе с тем, как показывает предыдущий опыт, разработка и принятие такой стратегии в форме пенсионного кодекса при ее должной аргументации вполне возможно.

Свидетельства неустойчивого равновесия складывающейся новой пенсионной системы и краткий анализ факторов, которые могут легко вывести ее из этого состояния, позволяют сформулировать основные вопросы, которые следовало бы отразить в пенсионном кодексе.

- Прежде всего, пенсионный кодекс должен объединить (кодифицировать) все действующее законодательство, так или иначе затрагивающее вопросы пенсионного обеспечения.

- Кроме того, кодекс должен констатировать тот факт, что пенсионное законодательство не является неизменным и подлежит систематической корректировке в связи с неурегулированностью отдельных вопросов в действующем пенсионном законодательстве, а также в связи с влиянием внешних факторов на состояние пенсионной системы.

- В пенсионном кодексе должно быть также зафиксировано положение о необходимости концептуальной преемственности изменений, вносимых в действующее пенсионное законодательство, а изменение парадигмы организации пенсионного

обеспечения может осуществляться только в чрезвычайной ситуации и по процедурам, устанавливаемым для таких ситуаций.

- Что касается положений, по которым в действующем пенсионном законодательстве проявляется некоторая неопределенность, обусловленная отсутствием в настоящее время общественного согласия в отношении того, как, в конечном счете, они должны быть урегулированы в будущем, пенсионный кодекс мог бы указать условия, при которых эта неопределенность будет снята. Например, законодательством предусматривается возможность застрахованных по обязательному пенсионному страхованию переводить право по управлению накопительной частью трудовой пенсии из ПФР в уполномоченный негосударственный пенсионный фонд. Законопроектом о профессиональных пенсионных системах также предусматривается возможность заключения договора о создании ППС как с уполномоченным НПФ, так и с ПФР. В этой связи возникает неопределенность, связанная с будущим НПФ и ПФР в управлении накопительной частью трудовой пенсии и средствами ППС. Поэтому в кодексе было бы желательно отразить конечные цели государственной политики по данным вопросам и условия, при которых эти вопросы будут решаться в пользу того или другого института.

- Для обеспечения концептуальной преемственности будущих изменений пенсионного законодательства в кодексе следовало бы зафиксировать необходимость постоянного мониторинга состояния устойчивости пенсионной системы на долгосрочную перспективу и административные структуры, которые должны его осуществлять.

- Для преодоления субъективизма в решении пенсионных вопросов и обеспечения концептуальной преемственности в кодексе также следовало бы зафиксировать необходимость повышения общей грамотности населения в этих вопросах и подготовки на постоянной основе необходимого числа специалистов для работы в органах государственного управления и специализированных учреждениях пенсионного обеспечения.

Разработка и принятие пенсионного кодекса Российской Федерации, кодифицирующего действующее пенсионное законодательство и регулирующего вопросы дальнейшего развития пенсионной системы в России, будет иметь важные социально-экономические, политические и другие последствия для будущего развития страны.

Система социальной защиты, в которой вопросы пенсионного обеспечения играют исключительно важную роль, является встроенным механизмом автоматического регулирования социально-экономических отношений в рыночной экономике. В настоящее время она такой роли не играет, и сама требует своего постоянного регулирования с

активным участием самых высших представителей государственной власти, отвлекая их от других исключительно важных дел и требуя от них определенной политической изворотливости. Поэтому принятие пенсионного кодекса позволит осуществлять дальнейшую корректировку пенсионного законодательства в рамках установленных процедур без вовлечения в этот процесс широких масс населения и самых высших представителей государственной власти.

Кодификация пенсионного законодательства, объединив в рамках пенсионного кодекса все принятые ранее законодательные акты и упростив возможности анализа действующего пенсионного законодательства, позволит широкому кругу исследователей в социально-экономической сфере, не занимающихся на постоянной основе вопросами пенсионного обеспечения, лучше видеть его достоинства и недостатки и предлагать меры по координации пенсионного обеспечения с другими вопросами социальной политики.

Дальнейшее развитие пенсионного законодательства в рамках установленных процедур позволит на основе анализа демографических, социально-экономических, политических и других факторов, влияющих на устойчивость пенсионной системы, заблаговременно принимать необходимые меры по корректировке пенсионного законодательства, обеспечивать концептуальную преемственность принимаемых мер и исключать субъективизм и популизм при решении пенсионных вопросов.

Наличие в пенсионном кодексе положений, фиксирующих установленные цели, которые должны быть достигнуты по различным направлениям пенсионной политики, позволит в будущем упростить достижение таких целей. В частности, более эффективно могли бы решаться проблемы, касающиеся:

- безконфликтного разделения полномочий различных институтов пенсионного обеспечения;
- обеспечения адресности пенсионного обеспечения в широком смысле этого понятия;
- исправления деформаций в трудовых отношениях, связанных с пенсионным обеспечением;
- изменения пропорций финансирования различных составляющих пенсии и финансирования пенсий за счет альтернативных источников (при изменении социально-экономических условий);
- мониторинга устойчивости пенсионной системы в связи с влиянием на нее внешних факторов;
- подготовка специалистов в области пенсионного обеспечения.

В конечном итоге создание пенсионного кодекса, основанного на действующем пенсионном законодательстве и показывающем основные направления совершенствования пенсионной системы, которые были бы понятны населению и разделялись им, будет способствовать укреплению доверия к институтам государственной власти и улучшению социального климата в стране.

Эффективная пенсионная система не может быть создана в одночасье и на ее развитие в желаемом направлении потребуется достаточно длительное время. Вместе с тем такое развитие пенсионной системы не может осуществляться произвольно без предварительного плана ее дальнейшего развития. Пенсионный кодекс должен заложить костяк этой системы в форме кодифицированного действующего законодательства и дать общее видение дальнейшего ее развития.

Л.П.Якушев

14 апреля 2002 года

**10 июля 2002 года
скоропостижно скончался**

**ЯКУШЕВ
ЛЕВ ПАНТЕЛЕЙМОНОВИЧ**

**заведующий кафедрой
менеджмента в социальной сфере
Государственного университета управления,
доктор экономических наук, профессор,
член редколлегии журнала «Пенсия»**



Якушев Лев Пантелеймонович, родившийся 10 августа 1936 г., свыше 30 лет проработал в системе социального обеспечения. По окончании Московского института международных отношений в 1968 году, имея к этому времени опыт работы в научной сфере и внешней торговле, был командирован в Международную организацию труда для работы в отделе социального обеспечения Секретариата МОТ. С 1975 по 1989 год занимался научной работой в НИИ труда Госкомтруда СССР в области пенсионного обеспечения.

В 1989 году перешел на работу в Госкомтруд СССР, занимался вопросами перспектив развития социального обеспечения, работал в Главном управлении пенсий и пособий по социальному обеспечению. С 1992 по 1994 год являлся заместителем начальника Главного управления международного сотрудничества Минсоцзащиты России, с 1994 по 1996 год работал в Департаменте по вопросам пенсионного обеспечения, курировал вопросы перспектив развития пенсионного обеспечения.

Высокая эрудированность, глубокий научный подход, свободное общение с зарубежными экспертами, прекрасное владение экономическими и правовыми проблемами отечественной пенсионной системы позволяли Льву Пантелеймоновичу предлагать взвешенные и обоснованные решения по развитию и совершенствованию пенсионного обеспечения граждан России, его приближению к международным стандартам. Блестящие методики оценок социально-экономических последствий преобразований, богатство новых идей, их направленность исключительно на повышение уровня пенсионного обеспечения, принципиальное отстаивание позиций всегда вызывали уважение специалистов и коллег по работе.

При непосредственном участии Льва Пантелеймоновича получила «путевку в жизнь» идея создания и развития негосударственных пенсионных фондов в начале 90-х. Именно Лев Пантелеймонович является одним из основных авторов Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, одобренной Правительством в 1995 году, многие положения которой реализованы в проводимой сегодня пенсионной реформе.

Значительный вклад внес Лев Пантелеймонович в создание кафедры социального менеджмента ГУУ, подготовки новых кадров для системы социальной защиты, новых учебных пособий, имеет многочисленные научные публикации.

Лев Пантелеймонович был бессменным членом редакционной коллегии журнала «Пенсия» с самого момента учреждения журнала, в 2000 году являлся его главным редактором. Его личный вклад в обсуждение на страницах журнала проблем введения накопительных механизмов финансирования пенсий, критическое осмысление международного опыта реформирования пенсионных систем трудно переоценить. Бесспорно, эта работа оказала значительное влияние на выработку и принятие сбалансированных решений по данным вопросам на государственном уровне.

Лев Пантелеймонович был общительным и жизнерадостным, порядочным и отзывчивым человеком, моментально откликавшимся на чужие беды, умевшим поддержать в трудную минуту.

**Друзья и коллеги по работе глубоко скорбят о кончине
Льва Пантелеймоновича Якушева и выражают искреннее
соболезнование его родным и близким.**