

И. А. Комоцкая, кандидат юридических наук, доцент, начальник научно-исследовательской части Международного университета «МИТСО»

УДК 364.35:349.3(476)

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация

В статье на основе анализа белорусской практики применения пенсионного законодательства, а также учитывая международно-правовые акты и зарубежный опыт, рассматриваются отдельные направления совершенствования современной модели пенсионного обеспечения. Предлагается постепенное внедрение новых механизмов исчисления пенсий, трансформация пенсионного обеспечения некоторых категорий граждан, а также совершенствование условий назначения отдельных видов пенсий.

Ключевые слова: пенсионная система, реформа пенсионного обеспечения, пенсионное законодательство, пенсия, страховой стаж, пенсионный возраст, профессиональная пенсия, трудовая пенсия по возрасту, пенсия за выслугу лет.

Введение

Современные проблемы социально-экономического характера обуславливают необходимость принятия ряда мер по совершенствованию действующей сегодня модели пенсионной системы. Такие преобразования должны быть направлены на повышение ее эффективности в долгосрочной перспективе, а также способствовать реализации основных принципов пенсионного обеспечения.

Совершенствование пенсионной системы, которая должна учитывать принципы социальной справедливости и эквивалентности вклада каждого работника, является одним из основных направлений социальной политики государства [1].

В связи с этим важным представляется рассмотрение возможных направлений развития белорусской пенсионной модели на современном этапе.

Основная часть

Изменение пенсионной системы, осуществляемой в последние годы в Республике Беларусь, можно оценить как проведение параметрических (институциональных) реформ, направленных на изменение отдельных элементов пенсионной си-

стемы (повышение требований к страховому стажу, пенсионного возраста, изменение условий назначения пенсий и т. п.).

Такие изменения вызваны экономическими, социальными и демографическими факторами. При этом одними из основных целей такого реформирования, полагаем, являются: снижение расходов на пенсионные выплаты, расширение охвата системой государственного социального страхования различных категорий занятых лиц. Однако, по оценкам ученых-экономистов, такие изменения не являются эффективными для застрахованных лиц, поскольку приведут «в будущем к сокращению размеров пенсионных выплат, в первую очередь по отношению к предпенсионному заработку» [2, с. 121–128]. В связи с этим актуальными представляются научные подходы о целесообразности формирования новой парадигмы, основанной как на необходимости развития «принципа личной ответственности за свое материальное обеспечение в случае старости и утраты трудоспособности» [3, с. 112], так и иных принципов пенсионного обеспечения, в том числе социальной справедливости и эквивалентности пенсионных выплат и уплаченных страховых взносов.

Изменение системы пенсионного обеспечения должно осуществляться постепенно, поскольку

любые изменения затрагивают значительное количество граждан, их права и интересы. Полагаем, что такое совершенствование должно затронуть большое число видов пенсий, которые сформированы в других социально-экономических условиях, имели соответствующие цели в определенный период развития государства и общества. В настоящей статье рассмотрим лишь отдельные направления развития пенсионной системы.

1. Одним из актуальных вопросов в области пенсионного обеспечения, который требует решения, является **развитие принципа эквивалентности вклада каждого лица размеру пенсионных выплат**. В связи с этим целесообразно **совершенствовать механизм исчисления пенсий, установленный для большинства работников** путем применения «уровнителя» подхода, что исключает дифференциацию размеров трудовых пенсий при их назначении.

Согласно ст. 56 Закона Республики Беларусь от 17.04.1992 № 1596-XII «О пенсионном обеспечении» (далее – Закон о пенсионном обеспечении) [4] при исчислении пенсии применяется механизм корректировки фактического заработка, в связи с чем такой заработок учитывается не полностью, а только его часть. Так, заработок в размере до 130 % средней заработной платы работников в республике учитывается полностью при расчете пенсии. Заработок в пределах от 130 до 400 % средней заработной платы работников в республике учитывается в размере 10 %, а в пределах от 130 до 500 % средней заработной платы работников в республике учитывается в размере 10 % при условии, что имеется стаж работы 36 лет и более у мужчин и 31 год и более у женщин.

Заработок, превышающий 400 % (500 % при стаже работы 36 лет у мужчин и 31 год у женщин) средней заработной платы работников в республике, применяемой для корректировки фактического заработка пенсионера для исчисления пенсии, не учитывается. Принимая во внимание тот факт, что национальным законодательством предусмотрен максимальный размер выплат, на которые начисляются обязательные страховые взносы в бюджет фонда социальной защиты населения, – 500 % средней заработной платы работников в республике, полагаем, что такой расчет трудовой пенсии не согласуется с принципами социальной справедливости и эквивалентности вклада каждого лица размеру пенсионных выплат. Вместе с тем, как отмечает Х. Т. Мелешко, исчис-

ление пенсии не из фактического заработка пенсионера, из которого уплачивались страховые взносы, а из его части приводит к тому, что коэффициент замещения трудовой пенсией утраченного заработка снижается, что противоречит базовому принципу социального страхования, закрепляющему его возмездный характер [5, с. 438].

Следует указать, что согласно ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении установлено правило о том, что пенсия исчисляется из откорректированного фактического заработка (в 2020 году – за последние 26 лет; при этом 26-летний период ежегодно увеличивается на 1 год до фактически имеющегося у лица, обратившегося за пенсией, стажа работы). В периоды, указанные в ч. 2 ст. 51 Закона о пенсионном обеспечении (обучение на дневной форме получения образования, уход за ребенком и т. п.), в качестве фактического заработка в расчет принимается 40 % средней заработной платы работников в республике за соответствующие месяцы.

Таким образом, происходит уменьшение фактического размера пенсии, что наиболее ощутимо для лиц с высокой заработной платой. Соответственно, главная задача, которая поставлена в Концепции реформы системы пенсионного обеспечения, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17.04.1997 № 349 (далее – Концепция) [6], – рационализация и оптимизация пенсионной системы, ее реформирование с целью увязки уровня трудовых пенсий с объемом участия каждого конкретного застрахованного в финансировании пенсионной системы – не выполняется. Вместе с тем не реализуется задача, поставленная в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15.12.2016 № 466 [7], которая заключается в поддержании уровня пенсионного обеспечения, а также соотношения размера средней пенсии по возрасту и среднемесячной заработной платы не ниже 40 % с учетом финансовых возможностей государства.

Иной механизм для исчисления пенсий предусмотрен для отдельных категорий занятых, в том числе для государственных служащих и военнослужащих. В частности, государственным служащим на основании ст. 54 Закона Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь» (далее – Закон

о государственной службе) [8] предоставлено право на пенсию за выслугу лет и ее выплату в полном размере при достижении общеустановленного пенсионного возраста и наличии стажа государственной службы не менее 20 лет. При этом установлены такие же требования к страховому стажу, как и для пенсий по возрасту в соответствии со ст. 5 Закона о пенсионном обеспечении. Соответственно для мужчин из числа государственных служащих стаж государственной службы составляет 20 лет работы на государственных должностях, при этом в общей пенсионной системе для получения права на трудовую пенсию по возрасту установлен стаж работы для мужчин в размере 25 лет.

Основные отличия заключаются также в исчислении пенсий и состоят в том, что пенсия за выслугу лет рассматриваемой категории застрахованных назначается:

– в размере 40 % заработной платы за любые 5 лет подряд из последних 15 лет работы на государственных должностях. Соответственно, «уравнивательный» механизм в виде откорректированной заработной платы не применяется, в расчет принимается не весь период государственной службы, а только 5 лет, что позволяет наиболее выгодно выбрать периоды для исчисления пенсии;

– за каждый полный год стажа государственной службы свыше 20 лет размер пенсии увеличивается на 2 % заработной платы (при этом общая сумма пенсии не может превышать 50 % заработной платы государственного служащего). Для основной массы трудящихся установлено положение об увеличении размера пенсии при работе сверх необходимого стажа работы для мужчин 25 лет и для женщин 20 лет – на 1 % среднемесячного заработка, но не менее чем на 1 % минимального размера пенсии по возрасту.

Полагаем, что такая дифференциация условий исчисления пенсий застрахованных лиц в системе государственного социального страхования не в полной мере согласуется с принципом социальной справедливости. Участие государственных служащих в системе обязательного пенсионного страхования должно предусматривать равные условия реализации пенсионных прав, приобретенных в рамках названной системы, с иными застрахованными лицами. Не отрицая в целом необходимость установления дифференциации правового регулирования пенсионного обеспечения государственных служащих, которое выступает одним из

способов закрепления квалифицированных кадров и снижения их оттока, учитывая характер выполняемых функций, предъявляемые требования и ограничения, связанные с прохождением государственной службы, целесообразно взамен особого порядка исчисления пенсий государственным служащим предусмотреть установление надбавок к трудовой пенсии и условия повышения размеров пенсий для государственных служащих. Такие надбавки должны учитывать стаж государственной службы, трудовой вклад конкретного лица в течение всего периода его службы и прочее.

Для основной массы трудящихся целесообразно пересмотреть условия исчисления пенсий по возрасту в части корректировки фактического заработка пенсионера (ч. 2 ст. 56 Закона о пенсионном обеспечении) в целях установления справедливого механизма исчисления пенсий для работников, имеющих заработную плату (иные выплаты, из которых исчисляются взносы на государственное социальное страхование) до 500 % средней заработной платы работников в республике.

2. Целесообразно закрепить защитный механизм для лиц, которые не выработали необходимый страховой стаж для назначения трудовой пенсии по возрасту. Вместе с тем **предусмотреть положение о зачислении неполного месяца работы застрахованного лица в страховой стаж как полный месяц при условии, что в этом месяце данное лицо подлежало государственному социальному страхованию и сумма уплаченных страховых взносов составила не менее суммы, исчисленной исходя из минимальной заработной платы** (то есть уплачен минимальный страховой взнос за месяц). Если сумма менее минимального страхового взноса, целесообразно установить возможность доплаты до соответствующей суммы указанного взноса.

В условиях усиления страховых принципов в системе пенсионного обеспечения, в частности путем повышения требований к страховому стажу, неоднократно отмечалась проблема, касающаяся недостаточности страхового стажа в связи с резким увеличением его размера для назначения трудовых пенсий. Однако такие изменения должны проводиться постепенно, что не всегда прослеживается при реформировании пенсионной системы нашей страны. Резкое изменение условий назначения трудовых пенсий приводит к ущемле-

нию прав граждан на данную пенсию. Вместе с тем это не решит всех вопросов, возникающих в правоприменительной практике. В частности, нередки случаи, когда работник в связи с сокращением численности или штата был уволен и у него отсутствует требуемый страховой стаж (от нескольких месяцев до незначительного количества лет). При этом трудоустроиться в предпенсионном возрасте сложнее, чем трудоспособному населению более молодого возраста. Отмечаются и проблемы в связи с экономической несостоятельностью организации, когда за работников не уплачиваются страховые взносы, работники переводятся на неполный рабочий день либо отправляются в отпуска без сохранения заработной платы. Все это приводит к исключению периодов из страхового стажа.

В современных условиях, когда проблемы безработицы становятся весьма актуальными, по опыту зарубежных стран предлагается закрепить альтернативный механизм приобретения страхового стажа. Так, в Украине неполный месяц работы, если застрахованное лицо подлежало общеобязательному государственному пенсионному страхованию или принимало добровольное участие в системе общеобязательного государственного пенсионного страхования, зачисляется в страховой стаж как полный месяц при условии, что сумма уплаченных за этот месяц страховых взносов с учетом сумм страховых взносов, уплаченных исходя из минимальной заработной платы, не меньше минимального страхового взноса [9, п. 3 ст. 24]. Вместе с тем предусмотрена возможность приобретения страхового стажа. В частности, закрепляется, что к страховому стажу приравниваются периоды, когда работник не подлежал государственному социальному страхованию, но им или работодателем уплачен единый страховой взнос на такое страхование [10, п. 4 ст. 21]. Обязательная к уплате сумма рассчитывается фискальной службой и оплачивается одновременно за весь период либо постепенно путем заключения договора не менее чем на один год. Приобретение необходимого периода страхового стажа может осуществляться до выхода на пенсию, в том числе в период трудовой деятельности работника.

Полагаем, что внедрение такого механизма в Республике Беларусь станет дополнительной защитой для лиц, которые не имеют требуемого страхового стажа.

3. Следует рассмотреть **вопрос о включении отдельных социально значимых периодов в страховой стаж.**

Согласно принятым в 2020 году в нашей стране изменениям периоды срочной военной службы включены в систему государственного социального страхования [11]. Однако полагаем, что это приводит к значительным различиям в социальных гарантиях для мужчин и женщин, поскольку для первых снижается количество нестраховых периодов, которые не входят в страховой стаж. При этом для женщин, которые в большинстве находятся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, на временной нетрудоспособности по причине беременности и родов, наработать страховой стаж, который ежегодно увеличивается, сложнее. В связи с этим в целях обеспечения равенства мужчин и женщин в системе пенсионного страхования целесообразно рассмотреть вопрос включения нестраховых периодов, связанных с беременностью и родами, уходом за ребенком до достижения им возраста трех лет, в страховой стаж.

Представляет интерес в данном направлении опыт Российской Федерации, где в страховой стаж включаются и нестраховые периоды в том случае, если им предшествовали и (или) за ними следовали периоды работы и (или) иной деятельности (независимо от их продолжительности) [12, ст. 12]. Дополнительные расходы, связанные с включением в страховой стаж нестраховых периодов, возмещаются за счет бюджетных средств [13].

4. Следует **пересмотреть условия назначения пенсий при неполном стаже работы**, закрепленные ст. 24 Закона о пенсионном обеспечении, которые не в полной мере соответствуют международным стандартам и нормам.

Согласно ст. 24 Закона о пенсионном обеспечении лицам, имеющим стаж работы, установленный абз. 2 ч. 1 ст. 5 указанного Закона (то есть полный страховой стаж), но не имеющим стажа работы, достаточного для назначения пенсии по возрасту (ст. 11 Закона о пенсионном обеспечении), назначается пенсия по возрасту при неполном стаже работы. При этом пенсия назначается в размере, исчисленном пропорционально имеющемуся стажу работы, но не менее 50 % минимального размера пенсии по возрасту, а матерям-героиням – не менее 100 % минимального размера пенсии по возрасту (ст. 23 Закона о пенсионном обеспечении).

Гражданам, достигшим возраста 65 лет – мужчины, 60 лет – женщины, не имеющим требуемого страхового стажа для назначения трудовой пенсии по возрасту на общих основаниях, при наличии не менее 10 лет страхового стажа назначается трудовая пенсия по возрасту при неполном страховом стаже [14, подп. 1.6 п. 1]. Такая пенсия назначается в размере 73% наибольшей величины установленного Министерством труда и социальной защиты бюджета прожиточного минимума пенсионера за два последних квартала. За каждый полный год страхового стажа сверх 10 лет пенсия дополнительно увеличивается на 3 % указанной величины, но не более чем до 100% этой величины.

Названные положения законодательства не в полной мере согласуются с международными стандартами, закрепленными Конвенцией МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. [15].

Согласно п. 2 ст. 29 Конвенции № 102 сокращенная пенсия обеспечивается лицам, которые приобрели 15-летний стаж уплаты взносов. Вместе с тем Конвенция № 102 предусматривает, что при стаже не менее 10 лет, то есть от 10 до 15 лет, сокращенная пенсия устанавливается лишь тем гражданам, которые не смогли приобрести стаж 15 лет и более ввиду преклонного возраста. Ее

размер определяется пропорционально имеющемуся стажу, а при наличии не менее половины требуемого страхового стажа размер пенсии должен быть на 10 % меньше, чем для полной пенсии.

Несмотря на то что названная Конвенция не ратифицирована Республикой Беларусь, она содержит базовые нормы социального обеспечения, а ее выполнение представляет собой важный шаг на пути укрепления статуса Беларуси как социального государства. основополагающие положения в сфере социального обеспечения закреплены в Конвенции № 102 и конкретизируются в последующих конвенциях и рекомендациях МОТ. В частности, можно выделить нератифицированную Конвенцию № 128 и Рекомендацию № 131 (1967 г.) о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца [16, 17].

Таким образом, представляется целесообразным внести соответствующие изменения в статью 24 Закона о пенсионном обеспечении со снижением требований к страховому стажу для приобретения права на пенсию при неполном стаже работы. При этом исчисление пенсий при неполном стаже работы должно осуществляться по общим правилам исчисления трудовых пенсий по возрасту с их снижением пропорционально имеющемуся страховому стажу.

Список цитированных источников

1. Участие в VIII съезде Федерации профсоюзов Беларуси [Электронный ресурс] / Администрация Президента Республики Беларусь, 28 фев. 2020 г. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/uchastie-v-viii-sjezde-federatsii-profsojuzov-belarusi-23147. – Дата доступа: 01.08.2020.
2. Роик, В. Д. Системные и параметрические модернизации существующих пенсионных систем и сохранение достойного уровня пенсий / В. Д. Роик // Пенсионный возраст и модернизация пенсионных систем: отечественный и зарубежный опыт: монография / В. Д. Роик. – М. : Изд-во Юрайт, 2019. – С. 121–128.
3. Шумило, М. М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія / М. М. Шумило. – К. : Ніка-Центр, 2016. – 680 с.
4. О пенсионном обеспечении [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 апр. 1992 г., № 1596-XII : с изм. и доп. от 16.12.2019 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. Мелешко, Х. Т. Современные проблемы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь / Х. Т. Мелешко // Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку: монографія / за ред. Михайла Шумила, Ірини Комоцької. – Київ: Ніка-Центр, 2018. – С. 435–446.
6. Концепция реформы системы пенсионного обеспечения [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 17 апр. 1997 г., № 349 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
7. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Республики Беларусь, 15 дек. 2016 г., № 466 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
8. О государственной службе в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-З : с изм. и доп. от 23.07.2019 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України, 9 лип. 2003 р., № 1058-IV : зі змін. та доп. від 03.07.2020 // Законодавство України. Верховна Рада України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>. – Дата доступу : 01.08.2020.
10. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України, 8 лип. 2010 р., № 2464-VI : зі змін. та доп. від 08.08.2020 // Законодавство України. Верховна Рада України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text>. – Дата доступу : 01.08.2020.
11. О повышении уровня социальной защиты граждан в связи с призывом на срочную военную службу, службу в резерве [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 фев. 2020 г., № 48 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
12. О страховых пенсиях [Электронный ресурс] : Фед. закон, 28 дек. 2013 г., № 400-ФЗ : с изм. и доп. от 22.04.2020 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
13. О средствах федерального бюджета, выделяемых пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение расходов по выплате страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца отдельным категориям граждан [Электронный ресурс] : Фед. закон, 21 марта 2005 г., № 18-ФЗ : с изм. и доп. от 28.12.2013 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
14. О социальной поддержке отдельных категорий граждан [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 18 мая 2020 г., № 171 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
15. О минимальных нормах социального обеспечения [Электронный ресурс] : Конвенция № 102 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 28.06.1952 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
16. О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца [Электронный ресурс] : Конвенция № 128 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 07.06.1967 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
17. О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца : Рекомендация № 131 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 29.06.1967 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.

(Продолжение статьи читайте в следующем номере)

Summary

Based on the analysis of the Belarusian practice of applying pension legislation, as well as taking into account international legal acts and foreign experience, the article examines certain areas of improving the modern model of pension provision. It is proposed to gradually introduce new mechanisms for calculating pensions, transform the provision of pensions for certain categories of citizens, as well as improve the conditions for assigning certain types of pensions.

Key words: pension system, pension reform, pension legislation, pension, insurance experience, retirement age, occupational pension, old-age labour pension, superannuation pension.

Статья поступила в редакцию 24.08.2020.