

СПЕЦИАЛЬНЫЙ СТРАХОВОЙ СТАЖ В СИСТЕМЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Изучению трудового стажа как правовой категории уделяется значительное внимание в юридической литературе.

«В советский период социальное страхование в стране осуществлялось самим государством, поскольку все предприятия и организации, находившиеся в единой государственной собственности, уплачивали страховые платежи по соответствующим различным тарифам в бюджет государственного социального страхования. Сами работники никаких страховых платежей не производили. А поскольку бюджет государственного социального страхования был составной частью государственного бюджета СССР, то его средства также являлись частью государственной собственности»¹.

Данное положение вещей обуславливало соответствующее развитие права социального обеспечения как самостоятельной отрасли права и такой правовой категории, как «трудовой стаж», сформировавшейся в итоге в качестве самостоятельного института этой отрасли права.

В настоящее время, когда функционирует рынок труда и в качестве работодателей выступают собственники предприятий (организаций) различных форм собственности, обязательное социальное страхование не может осуществляться за счет средств государства.

Впервые общее понятие трудового стажа сформулировано было В.С. Андреевым, который определял трудовой стаж как «продолжительность оплачиваемой общественно полезной деятельности гражданина в социалистическом общественном про-

изводстве, в сфере государственного, общественного или социально-культурного строительства»².

Ранее действовавший Закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»³ внес некоторые коррективы в определение данного понятия, так как в трудовой стаж стали включаться периоды, которые ранее не учитывались.

На основании этого Закона Э.Г. Тучкова определяла трудовой стаж как суммарную продолжительность трудовой или иной общественно-полезной деятельности, а также других периодов, указанных в законе, независимо от того, где и когда они протекали и имелись ли в них перерывы, с которыми связаны определенные правовые последствия⁴.

В юридической литературе наиболее распространенной классификацией видов трудового стажа является его дифференциация в зависимости от юридического значения на общий, специальный и непрерывный трудовой стаж.

С принятием Федерального закона РФ от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования»⁵ эта классификация была дополнена новым видом трудового стажа – страховым. Согласно ст. 1 данного Закона под страховым стажем застрахованного лица понимается суммарная продолжительность периодов трудовой деятельности застрахованного лица в течение его жизни, за которые уплачивались страховые взносы.

Таким образом, содержание трудового стажа, которое было закреплено Законом РФ от 20 ноября 1990 г., оказалось значительно шире собственно страхового стажа.

Каждый из указанных выше видов трудового стажа имеет значение юридического факта, порождающего правовые послед-

* Научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

¹ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. М., 2001. С. 29–30.

² Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР (советское право социального обеспечения): Курс лекций. М., 1969. С. 114.

³ Ведомости РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

⁴ См.: Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения: Учеб. - метод. пособие и нормативные акты о пособиях и компенсационных выплатах. М., 1995. С. 16.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

ствия при предоставлении гражданам тех или иных видов материального обеспечения.

Не останавливаясь на характеристике общего и непрерывного трудового стажа, тем более что понятие общего трудового стажа совпадает, по существу, с понятием трудового стажа вообще, а юридическое значение непрерывного трудового стажа в настоящее время сведено практически к нулю, проанализируем значение специального трудового стажа на современном этапе и попытаемся определить его судьбу в связи с появлением такой новой правовой категории, как «страховой стаж», и дальнейшим реформированием пенсионной системы России.

Закон РФ от 20 ноября 1990 г. определял специальный трудовой стаж как суммарную продолжительность определенной трудовой деятельности (службы), с учетом которой устанавливается пенсия по старости в связи с особыми условиями труда, работой на Крайнем Севере, а также пенсия за выслугу лет (ст. 88).

Следует отметить, что специальный трудовой стаж – это суммарная продолжительность только трудовой деятельности в определенных профессиях, должностях, производствах либо в определенных отраслях народного хозяйства, с которой законодатель связывает особые правовые последствия, дающие лицу больше привилегий, чем общий трудовой стаж. При исчислении специального стажа не имеет значения, где и когда осуществлялась соответствующая деятельность и имелись ли в ней перерывы. Законодательству неизвестно такое явление, как «непрерывный специальный стаж».

Таким образом, указанный выше Закон выделял три разновидности специального трудового стажа.

Пенсии в связи с особыми условиями труда устанавливались лицам, трудившимся на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах; на работах с тяжелыми условиями труда; спасателям в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях и др.

Правом на получение указанной пенсии обладали лица, имевшие необходимый специальный стаж по соответствующему виду работ.

Пенсии в связи с работой на Крайнем Севере устанавливались с учетом специального трудового стажа работы в районах

Крайнего Севера и специального трудового стажа работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера.

Назначение пенсии за выслугу лет отдельным категориям работников предусмотрено рядом нормативных правовых актов⁶.

Своеобразная пенсия за выслугу лет предусмотрена Указом Президента РФ от 16 августа 1995 г. № 854 «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих»⁷. Указ закрепляет, по существу, собственную пенсионную систему для государственных служащих.

Во всех перечисленных случаях пенсия за выслугу лет назначается с учетом выслуги лет, которая, по существу, является не чем иным, как специальным трудовым стажем.

Таким образом, пенсионное законодательство РФ использует специальный трудовой стаж как механизм пенсионного обеспечения достаточно широкого круга лиц, занятых определенной профессиональной деятельностью, как правило, независимо от достижения пенсионного возраста.

Пенсионное обеспечение без учета возрастного критерия, а в ряде случаев и при непродолжительном специальном стаже – это преимущество (льгота), предоставляемая законодателем оп-

⁶ См., например: постановление Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. № 570 «О порядке включения в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих периодов службы (работы) в государственных должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 38. Ст. 3661. В соответствии с Законом 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 РФ. 1993. № 9. Ст. 328) обеспечиваются соответствующей пенсией военнослужащие-контрактники, сотрудники органов внутренних дел и др. Аналогичные условия предусмотрены для назначения пенсий за выслугу лет сотрудникам таможенной службы, прокурорско-следственным работникам и др.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3442.

ределенным категориям работников, что позволяет признавать такую пенсию «льготной».

Легальное определение льготной пенсии отсутствует в действующем пенсионном законодательстве РФ. Поэтому под льготными пенсиями здесь и далее мы понимаем пенсии, при назначении которых либо снижается необходимый трудовой стаж, либо отдельные его периоды исчисляются на льготных условиях, либо возраст по сравнению с необходимым снижается с общим пенсионным возрастом, либо он вообще не учитывается (например, пенсии за выслугу лет). При этом в качестве основания, позволяющего относить пенсию к числу «льготных», следует считать характер трудовой деятельности лица, обращающегося за пенсией.

Во всех программных документах государственных органов власти, касающихся реформирования системы пенсионного обеспечения в России, одной из основных задач признана необходимость реформы льготного пенсионного обеспечения. В настоящее время насчитывается около 1700 наименований профессий и должностей, дающих право на получение льготных пенсий. Очевидно поэтому, что в первую очередь требуется изменить порядок их назначения и финансирования.

Существование широкой сферы льготного пенсионного обеспечения увеличивает круг получателей пенсионных выплат и приводит к отвлечению на эти цели финансовых ресурсов Пенсионного фонда РФ, что неблагоприятно сказывается на общем уровне пенсионного обеспечения. Объемы финансирования льготных пенсий, сопоставимые с расходами на крупные социальные программы, становятся непосильным бременем для нормального функционирования экономики страны. Не секрет, что льготные пенсии отвлекают значительные ресурсы, которые могли бы пойти на поддержку по-настоящему нуждающихся людей. В свое время эти льготы вводились как определенный механизм социальной защиты для тех, кто работал на производствах с вредными и опасными условиями труда. Позднее эти льготы стали использовать для привлечения трудовых кадров на вредные производства. «...И сегодня пенсионное обеспечение все еще используется в корпоративных интересах отдельных групп и федеральных органов. Снижением пенсионного возраста

вновь пытаются устранить недостатки в организации охраны и безопасности труда, в технологиях производства»⁸.

На наш взгляд, порочность такой льготы очевидна: льготники начинают получать пенсию из «общего котла» намного раньше остальных работников (нередко на 15 лет) и, как правило, в немалых размерах. Очевидно, что пенсионный режим должен быть одинаковым для всех, т.е. у всех граждан должны быть одинаковые условия выхода на пенсию. Если же государство или работодатель хотят оплачивать своим работникам более ранний выход на пенсию, они должны делать это в рамках дополнительной профессиональной системы пенсионного страхования. И основанием для определения права на такую пенсию и ее исчисления должен быть специальный страховой стаж.

Создание подобной системы предусматривалось постановлением Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 790 «О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации»⁹. Большое значение при этом придавалось упорядочению пенсионных льгот, позволяющих гражданам уходить на пенсию до достижения общего пенсионного возраста и при меньшей продолжительности трудового стажа.

При существующей в Российской Федерации системе пенсионного обеспечения условия труда никак не влияют на размеры взносов в Пенсионный фонд РФ. В процессе реформы предлагалось ввести дифференциацию пенсионных взносов с учетом условий труда и поэтапно исключить из государственной системы все виды льготных пенсий. Это означало бы, что предприятия (организации), на которых существуют вредные и опасные производства, должны платить более высокие взносы на пенсионное страхование.

В конечном итоге льготное (профессиональное) пенсионное обеспечение должно быть передано в ведение негосударственных пенсионных фондов, которые будут составлять третий уровень пенсионной системы. Негосударственное пенсионное обеспече-

⁸ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2001. С. 226.

⁹ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3388.

печение должно стать органичным дополнением государственной системы.

Не вдаваясь в детальный анализ, следует признать в качестве основного достоинства концепции формирование пенсионной системы на основе страховых начал.

Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 469¹⁰, сохранила в общем виде направленность пенсионной реформы на отнесение льготных пенсий к объекту регулирования на уровне профессиональных пенсионных систем. В ней, в частности, предусматривалось, что для профессий и должностей, связанных с относительно высокими факторами профессионального риска, страхование работников работодателями с помощью профессиональных пенсионных систем должно быть обязательным. В тех случаях, когда уровень профессионального риска относительно низкий, возможно добровольное страхование работников.

Напомним, что Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»¹¹ регулирует порядок и условия приобретения участником такого фонда права на получение негосударственной пенсии.

Предложения по реформированию существующей системы льготных пенсий в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в целом аналогичны предложениям, касающимся реформирования системы льготных пенсий в связи с особыми условиями труда.

Оба документа в качестве основания для назначения и исчисления пенсии указывают продолжительность периода уплаты взносов на пенсионное страхование при работе по соответствующей профессии, должности или в определенных природно-климатических условиях. Таким образом, в качестве основного юридического факта, с которым должно быть связано право на профессиональную пенсию, признается специальный страховой стаж.

Предлагается и другой вариант решения проблемы. Многие специалисты считают необходимым разработать, по примеру

других стран, перечень соответствующих производств и работ, где объективно не могли в прошлом, не могут ныне и не смогут в ближайшей перспективе быть устранены вредные и опасные для здоровья человека условия труда (подземные работы, взрывные работы и т.п.). Пенсии при пониженном пенсионном возрасте за длительное выполнение таких работ по-прежнему должны быть государственными и находиться в орбите действия государственного (обязательного) пенсионного страхования¹².

Требуют также своего решения вопросы относительно и других работ с фактически сложившимися неблагоприятными условиями труда, включенных в соответствующие списки без учета возможности создания нормальных или близких к нормальным условий труда. Представляется, что назначение пенсий при пониженном пенсионном возрасте за работу в указанных выше условиях должно некоторое время продолжаться, пока такие условия труда не будут приближены к нормальным.

Реализацию следующего этапа пенсионной реформы законодатель связывает с созданием профессиональной пенсионной системы. По нашему мнению, назначение пенсии в рамках профессиональной пенсионной системы в любом случае должно осуществляться на основании не специального трудового стажа, а *специального страхового стажа* (выделено мной. – Д.В.). Это новая разновидность страхового трудового стажа, безусловно, имеет право на существование, и с ней в значительной степени связано будущее функционирование профессиональной пенсионной системы.

Исходя из приведенного выше законодательного определения страхового стажа можно сделать вывод, что требования, касающиеся наличия определенного стажа работы при назначении трудовых пенсий, связаны исключительно с продолжительностью уплаты страховых взносов. В состав трудового стажа могут быть включены только периоды трудовой деятельности, связанные с уплатой страховых взносов в соответствии с действующим законодательством РФ. Это обусловлено тем, что пенсионные выплаты должны производиться из того источника, который был сформирован пенсионером в течение своей трудовой деятельно-

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 21. Ст. 2233.

¹¹ СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

¹² См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. С. 301.

сти. В противном случае ни о каком страховом принципе пенсионного обеспечения не может быть и речи.

Размер трудовой (страховой) пенсии должен, таким образом, исчисляться пропорционально трудовому (страховому) стажу. Следовательно, страховой стаж по своему содержанию существенно отличается от общего трудового стажа. Так, Законом РФ от 20 ноября 1990 г. в страховой стаж не включались многие периоды, признаваемые социально значимыми.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹³ разработаны Правила подсчета и подтверждения страхового стажа для установления трудовых пенсий, утвержденные постановлением Правительства РФ от 24 июля 2002 г. № 555¹⁴.

Согласно ст. 2 указанных Правил в страховой стаж включаются (засчитываются):

а) периоды работы и (или) иной деятельности, выполнявшиеся на территории РФ лицами, застрахованными в соответствии с законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании (далее – застрахованные лица);

б) периоды работы и (или) иной деятельности, указанные в пп. «а», выполнявшихся застрахованными лицами за пределами РФ, в случаях, предусмотренных законодательством или международными договорами РФ, либо в случае уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ при добровольном вступлении в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;

в) иные периоды:

период прохождения военной службы, а также другой приравненной к ней службы;

период получения пособия по государственному социальному страхованию в период временной нетрудоспособности;

период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более трех лет в общей сложности;

период получения пособия по безработице, период участия в оплачиваемых общественных работах и период переезда по

направлению государственной службы занятости в другую местность для трудоустройства;

период содержания под стражей лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, необоснованно репрессированных и впоследствии реабилитированных, и период отбывания этими лицами наказания в местах лишения свободы и в ссылке;

период ухода, осуществляемого трудоспособным лицом за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом или за лицом, достигшим возраста 80 лет.

Анализ указанного выше документа показывает, что за чертой страхового стажа остался целый ряд периодов, включаемых в общий трудовой стаж, а именно:

проживание жен (мужей) военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, вместе с мужьями (женами) в местностях, где они не могли трудиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства;

подготовка к профессиональной деятельности – обучение в училищах, школах и на курсах по подготовке кадров, повышению квалификации и по переквалификации, в средних специальных и высших учебных заведениях, пребывание в аспирантуре, докторантуре, клинической ординатуре.

уход неработающей матери за каждым ребенком в возрасте до трех лет и 70 дней до его рождения, но не более девяти лет в общей сложности.

По нашему мнению, страховой стаж по обязательному пенсионному страхованию должен включать указанные нестраховые периоды, которые признавались законодателем социально значимыми.

Страховой стаж сегодня становится важнейшим правовым инструментом в системе пенсионного страхования.

На наш взгляд, право на пенсионное обеспечение, как и размер пенсии, в рамках профессиональных пенсионных систем должно быть основано на том же принципе: возраст, по достижении которого возможен выход на профессиональную пенсию, и размер пенсии исчисляются пропорционально специальному страховому стажу, в течение которого работодатель уплачивал дополнительные страховые платежи в фонды профессионального пенсионного страхования.

¹³ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 4920.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3110.

По завершении пенсионной реформы пенсионная система РФ будет построена, возможно, по принципу сочетания основного страхового обеспечения с пенсионным обеспечением на накопительных принципах. Поэтому роль и значение как страхового стажа вообще, так и специального страхового стажа будет неуклонно возрастать. Очевидно, что система социального обеспечения будет развиваться именно в этом направлении – сочетания государственных и негосударственных страховых фондов, так как в России существует очень много пенсионеров, пенсия которых не обеспечена адекватным поступлением страховых платежей.

Условиями пенсионной реформы предусматривается установление дифференцированных по группам работников тарифов дополнительных страховых взносов в профессиональные пенсионные системы. В силу этого размеры взносов, уплачиваемых предприятиями (организациями), будут существенно отличаться в зависимости от числа льготников в общей численности работников, периода выплаты им пенсий по профессиональной пенсионной системе, а также продолжительности периода уплаты ими взносов (специального страхового стажа).

Таким образом, за каждое застрахованное лицо, работающее в особых условиях труда, а также в местностях с особыми природно-климатическими условиями, работодатель должен будет уплачивать страховые взносы по дополнительному тарифу, которые подлежат перечислению в уполномоченные негосударственные пенсионные фонды. При этом необходимо обеспечить контроль со стороны Пенсионного фонда РФ в рамках персонифицированного учета плательщиков взносов и негосударственных пенсионных фондов.

В настоящее время, когда идет подготовка следующего этапа пенсионной реформы, профессиональные пенсии предполагается назначать с учетом только специального страхового стажа.

Реализация этой концепции уже привела к тому, что специальный трудовой стаж постепенно трансформируется в специальный страховой стаж, ибо суть профессионального пенсионного обеспечения связана с тем, что в случаях, когда будет идти речь о назначении пенсии работникам с особыми условиями труда или за выслугу лет, работодатель должен будет уплачивать дополнительные страховые платежи в особые фонды страхования.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДАХ

Согласно ст. 69 Конституции РФ Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

«Наша страна исторически формировалась как союз многих народов и культур. И основу духовности, – отмечается в Послании Федеральному Собранию РФ Президента России В.Путина, – самого русского народа испокон веков составляла идея общего мира – общего для людей различных национальностей и конфессий»¹.

Коренные малочисленные народы Севера проживают на территориях своих предков, сохраняют самобытный уклад жизни. В Российской Федерации в настоящее время проживает 30 коренных малочисленных народов Севера общей численностью более 200 тыс. человек, что составляет менее 2% населения Севера России².

Международная организация труда (далее – МОТ) неоднократно обращала внимание на проблемы коренных малочисленных народов.

Первым международным документом в этой области была Конвенция № 107 «О коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни» (1957 г.)³, ратифицированная 27 странами, в основном Северной и Южной Америки, Южной Азии и

* Доцент кафедры трудового права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», кандидат юридических наук.

¹ Российская газета. 2007. 27 апр.

² См.: постановление Правительства РФ от 27 июля 2001 г. № 564 «О Федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3327; 2002. № 7. Ст. 700; № 23. Ст. 2187; 2007. № 32. Ст. 4144.

³ Конвенции и рекомендации МОТ. 1957–1990. М., 1991. Т. II. С. 1173.