Сущностная взаимосвязь принципов и системы обеспечения прав граждан на трудовую пенсию

И.В. Азарнина

Азарнина Ирина Викторовна – аспирант Российской академии государственной службы при Президенте РФ, начальник отдела правового регулирования Управления ПФР в Дальневосточном федеральном округе.

В статье автор обращает внимание на относительно новый для юридической литературы аспект: сущностную взаимосвязь принципов и системы обеспечения прав граждан на трудовую пенсию. Система обеспечения пенсионных прав граждан рассматривается как составляющая часть общей системы социальной безопасности человека, автором предпринята попытка раскрыть принципы данной системы.

Конституционные обязанности Российского государства в социальной сфере отличаются меньшей степенью универсальности и юридической определенности, чем, например, обязанности по обеспечению гражданских и политических прав. Здесь наблюдается более широкий диапазон самостоятельности законодателя. Соответствующую правовую позицию выразил Конституционный Суд РФ в Определении от 15.02.2005 №17-О, где, в частности, говорится, что «гарантирование государством материальной обеспеченности населения на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей, предполагает установление надлежащего нормативного механизма их удовлетворения – сообразно экономическим возможностям общества на данном этапе его развития» [1].

Социальная политика государства все время находится в развитии, эта тенденция включает в себя необходимость задуматься над принципами правового регулирования отношений в социальной сфере и осмыслить их под углом зрения новых социальных вызовов.

Общетеоретическими посылками исследования взаимосвязи системы и принципов обеспечения прав граждан на трудовую пенсию мы принимаем понимание принципов в виде объективно-субъективного феномена. Объективную обусловленность принципов подчеркивали в свое время К. Маркс и Ф. Энгельс: «Не природа и человечество сообразуются с принципами, а, наоборот, принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют природе и истории» [2]. Принципы представляют собой «исторические и преходящие продукты» [3]. Ц.А. Ямпольская в своих работах, посвященных принципам государственного управления, обращает внимание на то, что принципы, хотя и определяются объективными предпосылками, однако форма их проявления подвержена влиянию субъективных факторов [4]. Разделяя такой подход, В.Ф. Сиренко подчеркивает, что именно люди, как правило, берут за исходные и основополагающие идеи, начала, основания для своей практической

деятельности, в которых выражены их потребности и интересы [5]. Поэтому принципы, будучи объективно обусловленными по своей природе, все же являются объективно-субъективными.

Из теории права известно, что принципы права – это основные исходные положения, определяющие цели правового регулирования, дающие ему общие направления, предопределяющие основные тенденции регулирования общественных отношений. Принципы как основные начала правового регулирования также исторически обусловлены, они устойчивы и стабильны лишь постольку, поскольку таковыми являются лежащие в их основе экономические и политические закономерности. Изменение последних влечет за собой изменение правовых принципов, на которых в своей деятельности опирается государство [6]. Выявляя взаимосвязь интересов и принципов в сфере государственного управления, В.Ф. Сиренко указывает на то, что принципы и интересы имеют единое основание – общественные отношения. «Соответственно своим же общественным отношениям люди создают и принципы», – пишет ученый [7].

Однако проблему принципов нельзя свести только к открытию и познанию их сущности. Роль юридической науки в том и состоит, чтобы вычленить из объективной реальности именно те исходные положения (отправные начала), которые имеют всеобщее значение на данном этапе развития общества. Немаловажное значение имеет закрепление принципов в законодательстве, поскольку, как отмечается в юридической литературе, это помогает «обеспечить единство понимания принципов, исключить их субъективистское толкование и применение, способствует укреплению демократических начал и организованности в деятельности государственного аппарата» [8]. Обеспечить реализацию принципов, которые уже воплотились в правовых нормах (принципов права), в конкретной сфере деятельности – задача государственного управления.

Трудовые пенсии в Российской Федерации предоставляются гражданам по обязательному пенсионному страхованию. Обязательное пенсионное страхование – это система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения (ст. 3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» [9]). Обязательное пенсионное страхование – часть пенсионной системы, которая за счет обязательных платежей (страховых взносов) обеспечивает предоставление страховой и накопительной частей трудовых пенсий гражданам, работающим по трудовому договору, и самозанятым гражданам по достижении ими пенсионного возраста, инвалидам, а также страховой части пенсии – членам семьи умершего кормильца. Деятельность пенсионной системы государства направлена на реализацию конституционных прав всех граждан на получение пенсионного обеспечения при наступлении установленного законом возраста либо иного страхового случая, влекущего за собой невозможность трудиться.

Правоотношения в сфере обязательного пенсионного страхования между основными субъектами – страхователями (работодателями), застрахованными лицами (работниками), страховщиком (Пенсионным фондом РФ) и государством в лице соответствующих государственных органов имеют частноправовые и публично-правовые признаки. В числе признаков частного права можно выделить личную и имущественную природу этих правоотношений, а также связь пенсионного страхования с трудовым договором. Социальные гарантии в этих случаях реализуют принципы правового регулирования трудовых отношений, закрепленные в статье 2 Трудового Кодекса РФ, в частности, обеспечение права на обязательное социальное страхование работников.

В числе признаков, позволяющих отнести правоотношения в области социального страхования к сфере публичного права, следует отметить специфику законодательного регулирования, обязательный характер социального страхования, принятие государством на себя обязательств по социальной защите в данной сфере. Государство берет на себя ответственность, связанную с определением рамок системы социального страхования. В этих целях оно устанавливает категории получателей пенсий и других социальных выплат, определяет сферу предоставляемых гарантий, фиксирует ставки страховых взносов, размеры пенсий (пособий). Лица, на которых распространяется соответствующее законодательство (застрахованные лица), не могут отказаться от социального страхования. Ни в одностороннем порядке, ни по соглашению субъектов обязательного социального страхования изменить содержание прав и обязанностей в указанных правоотношениях невозможно. Как отметил Европейский Суд по правам человека в деле Доймеланд против Федеративной Республики Германии от 29 мая 1986 г., коллективные и публично-правовые признаки установленных законом систем страхования, дающих право на получение пособий, доминируют над частноправовыми [10].

В этом плане пенсионная реформа, начатая с 1 января 2002 года, не повлияла на юридическую природу правоотношений по выплате трудовых пенсий в рамках государственной системы, поскольку материальные правоотношения по выплате пенсий остаются публично-правовыми обязательствами. В то же время, реформирование пенсионного законодательства изменило функциональную роль трудового стажа. Теперь одним из основных условий приобретения права на трудовую пенсию является страховой стаж, т. е. суммарная продолжительность периодов работы и (или) иной деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж (пункт 1 ст. 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» [11]). Неоднократно Конституционному Суду приходилось констатировать, что страховые взносы на обязательное пенсионное страхование отвечают признакам возмездности и возвратности, поскольку при поступлении в бюджет ПФР персонифицируются в разрезе каждого застрахованного лица и учитываются на индивидуальных лицевых

счетах, открытых каждому застрахованному лицу в органах Пенсионного фонда РФ, *а величина выплат будущей пенсии напрямую зависит от суммы накопленных на индивидуальном лицевом счете страховых взносов, которые за период его трудовой деятельности уплачивались страхователями [12]*.

На практике реализация пенсионной реформы породила много проблем, основная из них – отсутствие на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц данных о поступивших страховых взносах. В большей степени это связано с неисполнением страхователями (работодателями) своей обязанности по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд РФ надлежащим образом (т. е., своевременно и в полном объеме), а также по предоставлению индивидуальных сведений и приводит к негативным последствиям для застрахованных лиц, в частности, занижению размера страховой части трудовой пенсии.

Обязанности по обеспечению субъективных прав человека на получение трудовой пенсии распределены между страхователем, страховщиком (ПФР) и государством как гарантом прав и свобод человека и гражданина. Выполнение этих обязанностей выступает безусловным требованием для самого факта функционирования обязательного пенсионного страхования. При этом Федеральный закон «О трудовых пенсиях в РФ» не ставит реализацию гражданами, работающими по трудовому договору, права на трудовую пенсию от выполнения каких-либо обязанностей самими гражданами (застрахованными лицами). На это обратил внимание Конституционный Суд РФ в Постановлении от 10 июля 2007 г. №9-П [13].

Социально-страховые отношения в сфере пенсионного обеспечения носят довольно длительный по времени характер. Например, временные периоды правоотношений по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за застрахованное лицо могут длиться более 20 лет, в течение которых частично может меняться субъектный состав страхователей (работодателей). При этом возможны ситуации ликвидации и банкротства предприятий (страхователей). Однако и в этом случае должны быть сохранены права застрахованных лиц и обязанности страховщика по выплате страхового возмещения. В этом должна заключаться специфика принципов осуществления обязательного социального страхования.

В статье 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования в РФ» сформулированы основные принципы осуществления обязательного социального страхования, которыми являются:

- устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;
- всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;
- государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по

обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

- государственное регулирование системы обязательного социального страхования;
- паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;
- обязательность уплаты страхователями страховых взносов и (или) налогов;
- ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;
- обеспечение надзора и общественного контроля;
- автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

Закрепленные в Законе принципы раскрывают содержание обязательного социального страхования, предусмотренные гарантии являются условием реализации этих принципов (право на судебную защиту, надзор и контроль за соблюдением законов и т. д.). Все эти принципы являются характерными для различных видов обязательного социального страхования, в том числе пенсионного страхования.

Специалисты МОТ приводят и другие принципы организации социального страхования, необходимые для обеспечения его эффективного функционирования:

- принцип солидарности, который позволяет самым слабым реализовать свое право на защиту;
- принцип обязательности для всех страхователей и застрахованных лиц, который необходим с позиции гарантированности минимального уровня защиты самых слабых, а также позволяет предоставлять защиту, значительно превышающую базовые потребности;
- принцип общей ответственности государства за должную организацию социального страхования, общее управление деятельности этого института социальной защиты [14].

Отдельно остановимся на принципе солидарности, который заключается в распределении средств между всеми застрахованными независимо от того, сколько средств уплачено за каждого из них. Системы, основанные на принципе солидарности, предполагают ответственность всего общества за обеспечение минимальной финансовой базы для престарелых. То есть, взносы, которые в обязательном порядке осуществляют молодые члены общества, аккумулируются в пенсионный фонд, из средств которого финансируются пенсии престарелых. При распределении средств учитываются реалии сегодняшнего дня, поскольку размер пенсии увязывается с уровнем современной заработной платы, а не с тем ее уровнем, который существовал в период уплаты страховых взносов самими пенсионерами. Солидарность субъектов обязательного социального страхования проявляется также в возможности устранения угрозы

материальных потерь застрахованными лицами при наступлении страховых случаев на неблагоприятных предприятиях и организациях, например, при их банкротстве, а, следовательно, при отсутствии средств на уплату страховых взносов. Именно в такой форме находит разрешение противоречий между частными и публичными интересами. Специфика принципов права обязательного социального страхования обусловлена тем, что его нормы регулируют общественные отношения, являющиеся по своему характеру не только распределительными, но и индивидуально-накопительными. В частности, индивидуально-накопительной специалисты характеризуют современную пенсионную систему в России [15].

Провозглашение России социальным государством имеет большое значение при толковании норм Конституции и федерального законодательства. Нельзя не заметить, что Конституционный Суд при рассмотрении конкретных дел часто опирается на принципы социального государства, принципы равенства и справедливости, юридической безопасности, гарантированности государством прав и свобод человека и гражданина. Указанные принципы права следует учитывать, более того, в период реформирования пенсионной системы они требуют особого внимания, поскольку игнорирование их значения может привести к проблемам в правоприменительной деятельности. Конституционные принципы являются основополагающими и предопределяют сущность получивших в последнее время правовую регламентацию принципов социального страхования.

В порядке подведения некоторых итогов представляется возможным сделать ряд выводов.

Итак, под системой обеспечения прав граждан на трудовую пенсию следует понимать систему правоотношений между застрахованными лицами, страхователями (работодателями), страховщиком и государством, в рамках которых обеспечивается (в течение всего жизненного цикла человека) реализация его прав на трудовую пенсию в полном объеме без допущения какого-либо ущерба. Это и есть часть общей системы социальной безопасности человека, его социальной защищенности. Осуществление конституционно гарантируемой государством выплаты страхового обеспечения (пенсии) при наступлении страхового случая следует рассматривать как реализацию социальных интересов.

Связь принципов с системой обеспечения прав граждан выражается в том, что те или иные принципы права, объявленные государством исходным началом, должны быть реально обеспечены при решении конкретных вопросов в повседневной действительности.

По нашему мнению, система обеспечения прав граждан на трудовую пенсию должна базироваться на основополагающих идеях-принципах, к которым должны быть отнесены следующие:

1. Не только юридическое, но и фактическое признание приоритета человека над всеми иными социальными ценностями; «подчинение его интересам деятельности всех социальных учреждений и организаций» [16].

2. Принципы равенства и справедливости, в силу которых различия в условиях приобретения права на пенсию допустимы, если они объективно обоснованы и оправданы конституционно значимыми целями, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им [17]. Отказ от назначения трудовой пенсии в полном объеме человеку, оказавшемуся в ситуации, когда работодатель по тем или иным причинам не производил за него отчисления соответствующих платежей, следует рассматривать не иначе как социальное бездействие власти, влекущее за собой нарушение конституционных принципов равенства и справедливости.

3. Принцип законности. Законность и правопорядок являются важнейшими составными элементами правовой основы обязательного пенсионного страхования. Этот принцип понимается, прежде всего, как требование государства неукоснительно исполнять устанавливаемые им законы и иные нормативные правовые акты. Охрана и обеспечение законности и правопорядка осуществляется, в том числе, с помощью действенной системы государственного контроля за уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование; мер по предупреждению нарушений страхователями (работодателями) прав граждан на обязательное пенсионное страхование, а также эффективного действия механизма государственного принуждения и убеждения. При этом, меры по защите прав граждан на трудовую пенсию должны быть адекватны выявленным нарушениям этих прав. Исполнение публичных обязанностей субъектов правоотношений должно быть обеспечено системой санкций, возможностью принудительного исполнения.

4. Принцип обязательности. Работник посредством обязательного включения его государством в систему пенсионного страхования получает защиту от риска оказаться в нищете в старости или при наступлении инвалидности в результате неизбежной утраты регулярного дохода от трудовой деятельности. Выплата трудовой пенсии, безусловно, должна быть социально гарантирована застрахованному лицу при наступлении страхового случая. С точки зрения сущностной характеристики принцип обязательности представляет собой форму выражения социальных интересов. Поиск возможностей реализации указанных социальных интересов следует вести через целенаправленную деятельность субъектов обязательного социального страхования.

5. Обеспечение прав граждан на трудовую пенсию должно быть максимальным, то есть без допущения какого-либо ущерба, в том числе из-за неуплаты или ненадлежащей уплаты страхователями (работодателями) страховых взносов в бюджет Пенсионного фонда РФ.

6. Ответственность страхователей, страховщика и государства за реализацию права человека на трудовую пенсию, ее государственные гарантии. Государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика реализуется посредством норм о субсидиарной

ответственности государства (ст. 5 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ»). Весьма важными являются выводы Конституционного Суда о том, что «ответственность государства за надлежащее осуществление обязательного пенсионного страхования, в частности, в случае неисполнения страхователем (работодателем) обязанности по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, не может сводиться к субсидиарной ответственности, предусмотренной нормами гражданского законодательства» [18]. Ответственность всей системы государственного управления обязательным пенсионным страхованием с точки зрения выполняемой ею роли в проводимой реформе пенсионного страхования – это способ разделения ответственности между субъектами правоотношений – страхователями, страховщиком и государством.

Автор не претендует на выработку исчерпывающего перечня принципов, на которых должна базироваться система обеспечения прав граждан на трудовую пенсию, в этом плане требуется уяснение еще многих дискуссионных вопросов.

Литература и источники:

1. Определение от 15.02.2005 №17-О по жалобе гражданки П.Ф. Енборисовой на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 ст. 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

2. Маркс, К., Энгельс, Ф. – Соч., т. 20. – С. 34.

3. Маркс, К., Энгельс, Ф. – Соч., т. 4. – С. 133.

4. Ямпольская Ц.А.. Научные основы государственного управления в СССР / Ц.А. Ямпольская. – М., 1968. – С.85 – 90.

5. Сиренко, В.Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления / В.Ф. Сиренко. – М.: Наук. думка. 1982. – С. 32.

6. Мороз, С.П. Принципы инвестиционного права / С.П. Мороз // Журнал российского права. – 2003. – №3. Текст статьи цитируется по СПС Гарант.

7. Сиренко, В.Ф.. Указ соч. – С. 33.

8. Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М.: Наука. – С. 32.

9. Федеральный закон от 15.12.2001 №167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», ст. 25 // СЗ РФ. – 2001. – №51. – Ст. 4832.

10. См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 29 мая 1986 г. «Доймеланд (Deutmeland) против Федеративной Республики Германии». Российская Федерация официально признала обязательной юрисдикцию Европейского Суда по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Поэтому российским судам необходимо

учитывать в своей деятельности прецедентную практику Европейского Суда по правам человека.

11. Федеральный закон от 17.12.2001 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. – 2001. – №52 (1 ч.). – Ст. 4920.

12. См., например, Определение от 4 марта 2004 г. №49-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Самарской городской общественной организации инвалидов «Волжанин» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 34 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ».

13. Постановление от 10 июля 2007 г. №9-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда РФ и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А.В. Докукина, А.С. Муратова и Т.В. Шестаковой.

14. Груа, Ж.-В. Принципы деятельности институтов социального обеспечения Правовой статус институтов обязательного социального страхования / Ж.-В. Груа // Бюро МОТ. Пенсионный фонд Российской Федерации. Ассоциация пенсионных и социальных фондов стран СНГ, 2001. – С. 16.

15. См.: Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.. Комментарий к новому пенсионному законодательству: Постатейный комментарий к Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». – «ТК Велби», 2003. Текст статьи цитируется по СПС Гарант.

16. Тер-Акопов А.А.. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). – М.: МНЭПУ, 1998. – С. 35.

17. Постановление от 3 июня 2004 года №11-П, от 23 декабря 2004 года №19-П и др.

18. Постановление от 10 июля 2007 г. №9-П.