

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА –

ОДНО ИЗ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

В статье анализируются проблемы формирования теоретической научной базы правового института социальных гарантий и совершенствования законодательства Казахстана о пенсионном обеспечении. Представлена характеристика основных направлений действующей модели пенсионного обеспечения и ее реформирования в свете основных принципов социальной безопасности, а также возможность укрепления социальной стабильности путем определения минимальных социальных стандартов и стимулирования уравнительного подхода в системе социальных стандартов.

Ключевые слова: социальное обеспечение, страхование, трудовой стаж, пенсии, общество, стабильность, государство, пенсионные фонды, социальные стандарты, модернизация.

Вопросы формирования грамотного, экономически обоснованного социального законодательства относятся сегодня к категории наиболее важных и востребованных. В Республике Казахстан в свете новых государственных ориентиров, определенных Стратегией «Казахстан-2050» — «Новый политический курс состоявшегося государства», данные проблемы приобретают особую актуальность, поскольку устанавливают основы нового этапа строительства социально ориентированного государства. Это требует, по словам Президента страны, обеспечение общественной стабильности и согласия, решения вопросов социальной безопасности и благополучия граждан, формирования гарантированного пакета минимального социального стандарта, недопущение роста бедности, развитие экономики и бюджета, совершенствование системы социального и пенсионного обеспечения.

Такое серьезное отношение к названным аспектам социальной защиты не случайно, поскольку именно социально-материальные ориентиры закладывают основу жизни любого человеческого общества. На степень влияния уровня материального состояния населения страны, социальных отношений указывал еще Адам Смит, доказывающий, что стремление людей улучшить свое материальное положение является таким мощным стимулом, который может преодолеть сотни досадных препятствий, которыми «безумие человеческих законов так часто затрудняет его



И. В. МЕЖИБОВСКАЯ,
профессор кафедры гражданского права,
гражданского процесса и трудового права
КазНУ им. аль-Фараби, к.ю.н.

деятельность».¹ Пенсионное обеспечение находится в тесной зависимости от любых, даже самых незначительных, экономических изменений и должно функционировать в строгом соответствии с экономическими, демографическими, национальными, идеологическими и другими условиями, predeterminedными внутренней и внешней социально-экономической политикой государства. Занимая приоритетное положение в системе социальной защиты, оно при неграмотной правовой регламентации может привести к серьезным негативным политическим преобразованиям. В связи с этим Президент страны модернизацию пенсионного законодательства определил в качестве гаранта социальной стабильности в Казахстане.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК НАУЧНАЯ КАТЕГОРИЯ

В свете научных воззрений пенсионное обеспечение представлено как комплексный институт социального обеспечения нетрудоспособных граждан. При этом уже в 70-е годы XX в. позиция о первостепенном значении формирования государственных программ социального обеспечения, его видов и приоритете в области национального развития, была официально закреплена на международном уровне (XVIII сессия Генеральной Ассамблеи МАСО, 26 октября по 3 ноября 1973 г., гор. Абиджан, Республика Берег Слоновой Кости). Объяснялось это тем, что «достигнутый уровень социального обеспечения является одним из существенных показателей, характеризующих степень комплексного развития страны».²

На данный постулат постоянно обращалось внимание в сфере международного права. Так, М. Хансенн, будучи Генеральным директором МОТ, в своем докладе «Социальное страхование и социальная защита» отмечал, что уже в 80-е годы концепция социальной защиты включала понятие «социальной поддержки» и «материального обеспечения», подчеркивал необходимость

предоставления государством минимальных социальных гарантий, либо обеспечение его контроля любому гражданину, оказавшемуся в сложной жизненной ситуации, независимо от его трудового стажа, размера страховых взносов и т. д.³ С нашей точки зрения, именно материальные, в том числе пенсионные отношения, часто определяют содержание различных элементов отраслей права, формируют правовые принципы и методы; обосновывают направления и особенности законодотворческого процесса.

Многие философские, правовые, экономические и иные теории строились, исходя из дилеммы о том, является ли поддержка нетрудоспособных граждан моральным правом государства, отдельного сообщества, каждого человека, или это обязанность данных субъектов, должен ли данный вопрос решаться каждым субъектом индивидуально или необходим какой-то общий подход, является ли пенсионное обеспечение исключительно экономической категорией или это категория междисциплинарная и многие другие.⁴

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Вопросы пенсионного обеспечения занимают серьезное положение в концепции прав человека и гражданина. Особую актуальность они приобретают сегодня, являясь реальным стимулятором предотвращения социальных угроз и конфликтов, часто выступая стимулирующим фактором движения за права человека. Данное положение официально закреплено в основополагающих международных документах по правам человека, а забота о людях, их материальном обеспечении и материальном благополучии занимает центральное место в современной политике Казахстана.

По международным стандартам базовые показатели прав в области человеческого развития определены по трем направлениям: долголетие, образованность, уровень жизни. Следует отметить и наличие иных точек зрения. Так, в рамках исследования интегральных показателей человеческого развития лауреатом Нобелевской премии в области экономики Амартии Сена в 1989 г. была опубликована работа «Развитие как расширение возможностей». На примере многих показателей, в том числе прав человека, он доказывает, что развитие – это не только и не столько повышение материального благосостояния, сколько процесс расширения «возможностей» человека прожить долгую и здоровую жизнь.⁵ С данной позицией нельзя не согласиться, однако, без материальной базы, достаточного уровня пенсионного обеспечения реализация данного принципа невозможна.

Права в области пенсионного обеспечения представляют собой ориентир гуманитарной, социальной, экономической, культурной деятельности государства. Именно поэтому данный аспект рассматривается в рамках демократизации общества, как пласт человеческой культуры или стимулятор исторического процесса. Современный каталог прав и свобод человека в области материального обеспечения является результатом длительного

исторического развития и называется часто результатом исторической борьбы человека и государства. Являясь политико-правовой категорией, права человека, независимо от расстановки социальных сил, в любом случае сводились к определению объема предоставляемых благ и реальных возможностей их реализации, определялись системой материального производства.

Следует отметить, что сегодня вопросы пенсионного обеспечения через призму прав и свобод рассматривают и современные теории глобализации. Процесс расслоения общества по материальным полюсам бедности и богатства как внутри стран, так и в рамках международного сообщества (например, в рамках СНГ), увеличение пропасти между представителями этих полюсов, дисбаланс в системе материальных распределительных отношений получили в рамках международного права название «социальные издержки глобализации». Именно данные издержки часто влияют на национальные системы пенсионного обеспечения. Многие ученые, в большей части правоведа и экономисты, считают, что сведение к минимуму государственного участия в сфере пенсионного обеспечения и социально ориентированная национальная экономика — явления-антиподы, взаимоисключающие друг друга.

Так, Ж. Аттали, один из президентов Европейского банка реконструкции и развития, отмечал, что чем больше жизнь общества подчиняется требованиям глобализации экономики, тем более глубокой эрозии подвергаются права и свободы граждан. Государственное, а не частно-накопительное пенсионное обеспечение, в данном случае является показателем реализации стандартов социальной защиты населения. Ослабление государственного участия может привести к снижению степени социальной защищенности и, как следствие, к изменению сущностных характеристик прав и свобод. Профессор Б. Брабер утверждает, что те, кто добивается предоставления большой свободы факторам экономической глобализации, рынка, по сути, являются противниками сложившейся системы прав граждан в социальной сфере, демократии в целом.⁶



6. Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет / Под ред. И.С. Королева. М., 2003. С. 72.

1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т. 1., М.: Соцгиз., 1962. С. 393.
2. Захаров М.Л., Цивилев Р.М. Тенденции развития социального обеспечения (1970-1972 гг) // Сб. науч. трудов «Вопросы социального обеспечения», вып. 6., МСО РСФСР, Центральный НИИ экспертизы трудоспособности и организации труда инвалидов (ЦИЭТИН). С. 6.

3. Хансенн М. Доклад Генерального Директора МОТ «Социальное страхование и социальная защита». 1993 г. // Человек и труд, № 9, 1993.
4. См.: Ланцев М.С. Об экономической сущности социального обеспечения при социализме // Сб. науч. трудов. НИИ труда. М., 1977.
5. Отчет о человеческом развитии. Новые технологии для развития человека в Казахстане. Казахстан. UNDP. 2006. С. 131.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Политика, проводимая сегодня в Республике Казахстан в области пенсионного обеспечения, несмотря на провозглашенные ориентиры построения социально ориентированного общества, часто доказывает правоту данных теорий. Так, анализируя систему пенсионного обеспечения, следует отметить, что в Республике Казахстан глобальные реформы пенсионного обеспечения проводились дважды, в 1991 и 1998 гг. При этом последняя — в крайне тяжелых условиях социально-экономического кризиса и полного отсутствия денежной массы в Пенсионном фонде Казахстана.

Вероятно, поэтому была использована латиноамериканская модель пенсионной системы, ориентированная на функционирование накопительных пенсионных фондов. Однако, в соответствии с заключением ООН, такие модели имеют серьезный недостаток, поскольку ориентированы на скорое решение проблем, но действуют успешно лишь очень короткое время, обрекая такую реформу на неудачу.⁷

Несмотря на постоянную корректировку пенсионного законодательства в течение всего периода его функционирования, версия о качественных характеристиках реформы 2007 г. была развеяна в июле 2012 г., когда Президент страны официально в своей статье «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда (глобальный тренд социальной модернизации)»⁸ озвучил неблагоприятные тенденции системы пенсионного обеспечения и обратил внимание на необходимость ее модернизации.

Новые реформаторские предложения предстоящей реформы вызвали критическое отношение населения, поскольку касались увеличения пенсионного возраста. Следует отметить, что планка пенсионного возраста была увеличена в Казахстане до 63 лет у мужчин и 58 лет у женщин еще в 1996 г. Увеличение пенсионного возраста должно проходить поэтапно, путем прибавления шести месяцев ежегодно. Однако в комплексе с пенсионными преобразованиями 1998 г., отменившими практически все пенсионные выплаты на льготных условиях (за некоторым исключением), за выслугу лет (за исключением военнослужащих) такое увеличение было отрицательно принято значительной частью населения. Официально озвученное 12 марта 2013 г. министром труда и социальной защиты населения предложение об установлении единых стандартов пенсионного возраста для женщин и мужчин на уровне 63 лет,⁹ вызвало массовые обращения граждан в высшие государственные органы. Они продолжаются и в настоящее время, несмотря на заверения о том, что в процессе модернизации, представленной Национальным планом «действий по улучшению положения пожилых людей на 2011-2020 годы», размер пенсии в будущем должен быть доведен до 60% от средней заработной платы. Не спасает ситуацию и беспрецедентная фиксация в Законе Республики Казахстан «О республиканском бюджете» на 2013 год установление минимального

размера пенсии в сумме, несколько большей, чем минимальная заработная плата. Предполагается изменение и самой модели пенсионного обеспечения. В настоящее время она производится из разных источников – средств республиканского бюджета (государственная пенсия по возрасту и базовая пенсионная выплата) и из накопительных пенсионных фондов.

Для получения полной пенсии по возрасту в Казахстане необходимым условием является наличие общего трудового стажа у мужчин не менее 25 лет, у женщин — не менее 20 лет. Однако стаж исчисляется только по состоянию на первое января 1998 г. Что касается накопительной модели пенсионирования, то сегодня граждане наделены правом самостоятельно выбирать себе накопительный пенсионный фонд, который может быть открытым (для всех желающих, независимо от места жительства или работы) и корпоративным (объединяющим работников одной или нескольких организаций). В рамках предстоящей пенсионной реформы предложено пересмотреть данную модель. Инициатором новой системы модернизации выступил Национальный банк Казахстана, а обязательство по ее реализации Президент возложил на Правительство страны.

В числе обязательных приоритетов в настоящее время выделено изменение пенсионного законодательства в области пересмотра формирования диверсифицированного портфеля, его классификация по классу активов, валютам и даже государствам. Это объясняется недалекновидной политикой накопительных пенсионных фондов. По заверению Председателя Национального банка, не менее 20% пенсионных активов частные пенсионные фонды должны были вкладывать в государственные ценные бумаги (ГЦБ). Однако их доля составила значительно больше — 50,5%.¹⁰ С нашей точки зрения такая ситуация вполне объяснима, поскольку инвестиционные правовые каноны в пенсионном законодательстве имеют отличные цели и задачи от общего инвестиционного законодательства. Если приоритетами инвестиционного права является получение прибыли и сверхприбыли, то пенсионные активы ни при каких условиях нельзя подвергать рисковому операциям, их необходимо сохранить и приумножить.

То есть, в пенсионном обеспечении действует обязательный принцип минимизации экономических рисков. При такой инвестиционной политике Национальный банк Казахстана полагает, что безрисковое вложение пенсионных активов в доходные проекты возможно до 40%. Однако по состоянию на первое января 2013 года вложено всего 9% в зарубежные инвестпроекты. Именно поэтому краеугольным камнем модернизации пенсионного обеспечения в Казахстане объявлено создание Единого накопительного пенсионного фонда (ЕНПФ) под эгидой Национального банка Республики Казахстан.¹¹

Сегодня ведутся споры о целесообразности создания единого накопительного пенсионного фонда, действующего не независимо, а под эгидой одного, хотя и центрального, банка. Многие критические замечания указывают на создание ведомственной монополии в сфере консолидации пенсионных активов, объединяющих уже сегодня сумму, превышающую бюджет страны. Устра-

нение конкуренции и расширение сферы инвестирования пенсионных активов, их привлечение на реализацию социальных пакетов среднего уровня признается некоторыми оппонентами сегодня серьезной ошибкой, которая в будущем может вызвать коллапс всей пенсионной системы. Однако курс модернизации страны в области пенсионного обеспечения озвучен, определен, утвержден и никакие отступления от него в настоящее время не допускаются. Таким образом, уже сегодня многие правоведы, экономисты-актуарии прогнозируют отрицательные результаты предстоящей модернизации социального обеспечения. Мы также полагаем, что создание единого накопительного пенсионного фонда не является панацеей решения существующих проблем, более того, оно вступает в противоречие с экономическими законами рыночно ориентированного государства.

Следующим направлением модернизации системы пенсионного обеспечения названо сегодня расширение сферы добровольного пенсионирования. Для этого предлагается ввести в законодательство страны правовую норму, освобождающую субъектов от налогов в пределах до пяти процентов от заработной платы, а также расширение спектра аннуитетного (пенсионного) страхования. Касательно аннуитетного страхования, мы уверены, что значительная часть населения вынуждена будет обратиться к данной форме пенсионирования ввиду отсутствия реально достаточных пенсионных накоплений и крайне низкого уровня государственных выплат. Однако многие проблемы, в том числе, и по усилению системы инвестирования, усовершенствованию модели государственного пенсионного обеспечения, разработке и внедрению механизма страхования пенсионных активов и др., к сожалению, в поле зрения официальных структур сегодня не представлены.

Введение механизма поэтапной замены солидарных пенсионных выплат на базовые, основу которых составляет уравнильный принцип, пересмотр законодательства о социальном страховании в области обязательных страховых выплат по беременности и родам с установлением максимальной предельной суммарной планки исчисления (учитываемый доход не должен превышать 186 тысяч тенге), перевод страховых выплат в лоно выплат, производимых работодателем в добровольном порядке, игнорирование

при назначении пенсий таких показателей, как общий трудовой стаж, доход, заслуги перед обществом и государством, иных показателей и сведение законодательства о социальном обеспечении к минимальным единым стандартам, как мы полагаем, не будет способствовать решению задач, поставленных Главой государства перед обществом, обрекая правовые реформы в области пенсионного обеспечения на негативные результаты.

И. В. Межибовская: Зейнетақы заңнамасының реформалауы — әлеуметтік жаңғыртудың негізгі бағыты.

Мақалада әлеуметтік кепілдеменің құқықтық институтының қағидалы ғылыми базасының құралымының мәселелері және Қазақстанның зейнетақымен қамсыздандыру туралы заңнамасының жетілдіруі талданады. Зейнетақының қамсыздандыруының қолданыстағы қалыбының негізгі бағытының мінездемесі және әлеуметтік қауіпсіздіктің негізгі ұстанымдарының реформалары, әлеуметтік тұрақтылықты қорғаудың мүмкіндігінің ең төмен әлеуметтік қалыптың ұйғарым жолы мен әлеуметтік жүйесінің теңестіруші ыңталы ұсынылады.

Түйінді сөздер: әлеуметтік қамсыздандыру, сақтандыру, еңбек өтілі, зейнетақылар, қоғам, тұрақтылық мемлекет, зейнетақы қорлары, әлеуметтік стандарттар, жаңғырту.

I. V. Mezhibovskaya: The modernization of the pension legislation — as one of the main directions of social stability in the republic of Kazakhstan.

The article analyzes problems of formation of theoretical scientific base of the legal Institute of the social guarantees and improvement of the legislation of the Republic of Kazakhstan in the area of pensions. There are presented characteristic of the main directions of the current model of pension system and its reform in the light of the fundamental principles of social security, as well as an opportunity to strengthen social stability through the establishment of minimum social standards and stimulation of egalitarian approach to the system of social standards in combination with the elements of the de-identification of labour.

Keywords: social security, social insurance, length of service record, pension funds, state social standards.

7. Доклад о развитии человека за 2000 год. Нью-Йорк: Оксфорд юниверсити пресс. 2000.

8. См.: Казахстанская правда, 10.07.2012 г. // <http://www.kazpravda.kz/c/1341882404-20.03.2013>.

9. Выступление Министра труда Серика Абденова на брифинге СЦК при Президенте РК 12.03.2013 г. // Официальный Интернет-ресурс Министерства труда и социальной защиты населения РК.

10. Григорий Марченко. Несмотря на проводимые мероприятия, нельзя с полной уверенностью утверждать, что новых дефолтов не будет // Бизнес & Власть. 11.03.2013.

11. Марченко: детали новой пенсионной системы Казахстана // Интернет-ресурс: www.vestifmance.ru/articles/24003. 26.02.2013.