Эволюция пенсионного законодательства: Правовой статус внебюджетных фондов

Вафин Эдуард Яфасович,
управляющий,
ГУ – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации
по Республике Татарстан, кандидат экономических наук, г. Казань,
E-mail: evafin0105@mail.ru

Хамидуллина Эльвира Альбертовна,
начальник юридического отдела,
ГУ – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации
по Республике Татарстан, г. Казань,
E-mail: nayer@mail.ru

Зарождение пенсионного обеспечения имеет глубокие исторические корни, и в каждой стране оно происходило в соответствии с конкретными условиями. Человечество давно осознало необходимость оказания помощи всем, кто испытывает нужду по причине болезни или слабости преклонного возраста. Постепенно забота о материальном благополучии детей, инвалидов и престарелых становилась нравственной нормой, показателем здоровья любого цивилизованного общества, обязанностью государства.

Политика любого социального государства, в том числе России, направлена на создание условий, которые обеспечивают достойную жизнь и личностное развитие человека. Конституция России гарантирует права на труд и здоровье людей, устанавливает минимальный размер оплаты труда, обеспечивает государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Значительное внимание вопросу пенсионного обеспечения Россия начала уделять в конце XIX века. Это было вызвано ростом промышленного производства и, как следствие, увеличением производственного травматизма и профессиональных заболеваний. В России пенсионное страхование традиционно базируется на принципе «солидарности» поколений, т.е. добровольной ответственности младших поколений перед старшими, финансовую основу которых составляют фиксированные отчисления от заработной платы работников.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, законодательство, история, пенсии, внебюджетные фонды, правовой статус

Привычная на сегодняшний день система пенсионного обеспечения на самом деле имеет глубокие исторические корни. И, несмотря на различия в подходах, методах, в организационном оформлении, в основе его формирования во всех странах мира есть немало общего. Общество рано или поздно приходит к необходимости оказания помощи тем, кто нуждается в ней из-за болезни или пожилого возраста.

В России первые зачатки пенсионного обеспечения возникли для поддержки ушедших со службы в связи с преклонным возрастом или ранений и болезней военнослужащих. Обеспечение им и их семьям предоставлялось в виде земельных наделов, приютов в старости, богаделен и т.д.

В 1663 году при царе Алексее Михайловиче раненым назначались «лечебные» денежные выплаты, размер которых зависел от тяжести полученных увечий.

Первые зачатки пенсионного законодательства можно разглядеть в Морском Уставе, утвержденном 13 января 1720 г. указом Петра I. В этом документе определено различие между пенсионным обеспечением морских чинов и поддержкой их вдов и сирот. Но денежная помощь представлялась только тем вдовам и сиротам, которые не имели других доходов. Вскоре аналогичное Положение появляется для чинов сухопутных войск, а чуть позже право на пенсию появляется и у гражданских чиновников, оставивших службу по выслуге лет [1].

В 1827 году в России был издан пенсионный Устав, обобщающий все положения о пенсиях для служащих различных гражданских ведомств. В 1869 году принимается отдельное пенсионное положение для военнослужащих. Пенсионное обеспечение других слоев населения было делом местных органов и хозяев отдельных предприятий.

В 1896 г. был издан универсальный устав, сохранивший прежние сроки выслуги для госслужащих. При этом прослужившие 35 лет получали при отставке пенсию в размере полного годового оклада, половинные зарплаты назначались работникам со стажем службы 25 лет.

Одновременно с государственной системой в России развивается и система негосударственного пенсионного обеспечения государственных служащих. Первые пенсионные кассы страхового типа появились на железных дорогах. По уставам выдавались несколько видов пенсий: обыкновенные, вдовьи и сиротские. Выплаты обуславливались размерами зарплаты и продолжительностью службы [2].

23 июня 1912 года был принят целый ряд законов:

— «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве»;

— «Об обеспечении рабочих на случай болезни»;

— «Об утверждении Советов по делам страхования рабочих»;

— «Об утверждении присутствий по делам страхования рабочих».

Таким образом, пенсионная система царской России постепенно интегрируется в систему экономических отношений и становится ее неотъемлемым элементом. Но разразившаяся первая мировая война, экономический кризис, вылившиеся в революцию и гражданскую войну, не позволили выстроить эффективную социальную политику и осуществить действенные меры в социальной сфере.

После Октябрьской революции в Советской России провозглашается полное социальное обеспечение трудящихся во всех случаях потери трудоспособности. Для воплощения в жизнь этой декларации с 1917 по 1922 годы Советским правительством было принято более ста декретов и распоряжений в области социального обеспечения.

В 1928 году определяются основные моменты именно пенсионного обеспечения: пенсии устанавливаются независимо от состояния трудоспособности, определяется возраст для получения пенсий по старости для мужчин — 60 лет, для женщин — 55 лет, стаж при этом должен был быть не менее 25 лет [3].

Постановлениями Совета народных комиссаров СССР были утверждены пенсии военнослужащим, а Президиум Верховного Совета СССР 26 июня 1941 года принял Указ «О порядке назначения и выплаты пособий семьям военнослужащих рядового и младшего состава в военное время».

После Великой Отечественной войны была проведена реформа социального обеспечения, в ходе которой приняты законодательные акты, закрепившие новые условия предоставления пенсий и пособий: Закон СССР от 14 июля 1956 года «О государственных пенсиях в СССР», Закон

СССР от 15 июля 1964 года «О пенсиях и пособиях членам колхозов» и др.

Закон «О государственных пенсиях в СССР» установил порядок назначения пенсии по старости на общих основаниях мужчинам, достигшим 60 лет, при общем стаже работы не менее 25 лет, женщинам, достигшим 55 лет, при стаже работы не менее 20 лет. Законодателем выделяются виды пенсий по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, на общих и льготных условиях, за выслугу лет. Средства на государственное пенсионное обеспечение закладывались в бюджете государственного социального страхования, который в свою очередь являлся составной частью государственного бюджета страны.

Специальными документами регулировались пенсионное обеспечение колхозников, работников науки, лиц, имеющих исключительные заслуги перед СССР, а также персональные пенсии республиканского и местного значения.

Но к середине 80-х годов в СССР в пенсионном обеспечении возобладали уравнительные тенденции, вытекающие из отсутствия непосредственной связи между трудовым вкладом и размером пенсии. Многое из того, что было заложено в пенсионном законодательстве СССР, устарело, пришло в противоречие с реальностью и перестало удовлетворять основные потребности пенсионеров.

Радикальные преобразования в экономике России 1990-2001 гг. обусловили принятие принципиально новых экономических и правовых решений в сфере пенсионного обеспечения, направленных на увеличение уровня материального обеспечения пенсионеров.

Закон РСФСР от 20 ноября 1990 года № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР», принятый для решения этой задачи, создал единую систему пенсионного обеспечения независимо от характера трудовой и иной общественно-полезной деятельности, был направлен на повышение уровня пенсий и ликвидацию их уравнительности, дифференциацию размера пенсий с учетом продолжительности трудового стажа. Были введены страховые взносы, которые собирались в Пенсионном фонде РСФСР, не входили в федеральный бюджет и не подлежали изъятию.

Но в условиях углубляющегося экономического кризиса, резкого скачка цен, постоянно меняющейся ситуации в стране задачи эти так и не были достигнуты, размеры пенсий катастрофически не покрывали потребности населения.

Необходимые предпосылки реформирования системы пенсионного обеспечения в России сложились лишь в 2001 году.

Новая модель пенсионной системы должна была исключить недостатки прежнего пенсионного законодательства, предоставить социальные гарантии обеспеченной старости для низкооплачиваемых граждан и обеспечить зависимость размера пенсии от размера заработной платы для высокооплачиваемых, обеспечить регулярное повышение размера пенсии пенсионерам и эффективно учитывать пенсионные обязательства перед ныне работающими гражданами.

Механизмом для решения данных задач должны были стать: Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», Федеральный закон от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», Федеральный закон от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», Федеральный закон от 31.12.2001 г. № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и некоторые

законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

Однако и через десятилетие пенсионная система находилась в зависимости от трансфертов из федерального бюджета, предпринятые усилия не вылились в эффективный и самодостаточный механизм.

В результате с 1 января 2015 года в России начал действовать Федеральный закон от 28.12.2013г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», который вводит новый механизм определения права на страховую пенсию и новый расчет размеров пенсии, в частности, необходимый стаж для выхода на пенсию увеличивается поэтапно с 5 до 15 лет. Трудовая пенсия по старости трансформируется в 2 пенсии: страховую пенсию и накопительную пенсию, которые устанавливаются отдельными законами.

В новых правилах расчета пенсии засчитываются в стаж такие социально значимые периоды жизни человека, как срочная служба в армии, уход за ребенком, ребенком-инвалидом, гражданином старше 80 лет. За эти, так называемые «нестраховые периоды», присваиваются особые годовые коэффициенты, если в эти периоды гражданин не работал.

Применение этих механизмов, реализацию их на практике обеспечивает Пенсионный фонд Российской Федерации, созданный в форме государственного внебюджетного фонда.

В соответствии со статьей 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетная система Российской Федерации включает в себя бюджеты государственных внебюджетных фондов. Государственные внебюджетные фонды — это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Они формируются за счет обязательных платежей юридических и физических лиц в целях реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь. Внебюджетные фонды образуются в соответствии с законодательством Российской Федерации, которое определяет также и порядок расходования средств этих фондов, которые находятся в федеральной собственности. Одновременно средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

Государственные социальные внебюджетные фонды включают Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ.

Правовой статус Пенсионного фонда РФ определен Положением о Пенсионном фонде РФ, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года. Пенсионный фонд РФ создан в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации и подчиняется Правительству РФ, непосредственную координацию его деятельности осуществляет Министерство труда и социальной защиты РФ. Бюджет Пенсионного фонда ежегодно утверждается высшим законодательным органом страны, а средства фонда являются государственной собственностью.

Фонд социального страхования РФ создан для финансирования расходов по социальному страхованию. Его источниками служат страховые взносы работодателей; страховые взносы граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью; страховые взносы ряда категорий граждан и иные доходы. Аккумулированные таким образом средства направляются на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком и иные цели социального страхования.

В соответствии с Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 29.11.2010г. № 326-ФЗ созданы федеральный и территориальные фонды

обязательного медицинского страхования. Но правовые основы медицинского страхования были заложены постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24.02.1993г. № 4543-1, в соответствии с которым фонд является самостоятельным государственным некоммерческим финансово — кредитным учреждением.

Доходы и расходы каждого государственного внебюджетного фонда образуют его бюджет, предназначенный для финансового обеспечения задач и выполняемых функций. Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются их органами управления и представляются в органы исполнительной власти, которые передают их на рассмотрение законодательных органов власти. Они представляются одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Бюджеты федеральных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение и утверждение Федеральным Собранием и принимаются в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете, а бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение органов власти субъектов Российской Федерации.

Отчет об исполнении бюджета федерального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Государственной Думой и Советом Федерации в форме федерального закона.

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов возложен на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ. Таким органом в России является Счетная палата.

Таким образом, страховой принцип пенсионного, социального и медицинского обеспечения определил фонды в качестве страховщиков, аккумулирующих и перераспределяющих страховые средства застрахованным лицам при наступлении страховых случаев.

Список использованной литературы

1. Закон СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях»;
2. «О государственных пенсиях в РСФСР» Закон РСФСР от 20 ноября 1990 года № 340-1;
3. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования». Федеральный закон от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ, «Собрание законодательства РФ», 01.04.1996, N 14, ст. 1401;
4. «О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров». Указ Президента РФ от 14 июня 1997 года № 573 «Собрание законодательства РФ», N 24, 16.06.1997, ст. 2742;
5. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Собрание законодательства РФ», 17.12.2001, N 51, ст. 4832;
6. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «Парламентская газета», N 238-239, 20.12.2001;
7. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «Собрание законодательства РФ», 17.12.2001, N 51, ст. 4831;
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года N 145-ФЗ «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, N 31, ст. 3823;
9. Положение о Пенсионном фонде РФ, утверждено постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года N 2122-1"Ведомости СНД и ВС РСФСР", 30.01.1992, N 5, ст. 180;
10. Кульчитцкий А.В. История пенсионного обеспечения россиян за 1827 — 1917 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Алексей Владимирович Кульчитцкий. — Курск, 2011.
11. Чеснокова Ю.В. Становление пенсионного обеспечения в России в XVI — начале XX вв. //

Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского, № 28, 2012.

Ссылки

1. Кульчитцкий А.В. История пенсионного обеспечения россиян за 1827 — 1917 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Алексей Владимирович Кульчитцкий. — Курск, 2011.
2. Чеснокова Ю.В. Становление пенсионного обеспечения в России в XVI — начале XX вв. // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского, № 28, 2012.
3. Чеснокова Ю.В. Становление пенсионного обеспечения в России в XVI — начале XX вв. // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского, № 28, 2012.