



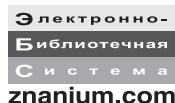
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ПЕНСИОННЫЕ НАКОПЛЕНИЯ В РОССИИ

КРИЗИС ОЖИДАНИЯ ИЛИ НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Монография

Ответственные редакторы
Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев



Москва
ИНФРА-М
2017

УДК 368(075.4)

ББК 65.27

П25

*Одобрено на заседании секции «Частное право» Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Р е ц е н з е н т ы:

М.Л. Захаров — д-р юрид. наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации;

Е.Е. Мачульская — д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры трудового права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

П25 **Пенсионные накопления в России: кризис ожидания или новые возможности** : монография / Т.Я. Хабриева, Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев [и др.] ; отв. ред. Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев. — М. : ИНФРА-М : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. — 240 с.

ISBN 978-5-16-013738-4 (print)

ISBN 978-5-16-106407-8 (online)

Сложной проблемой современной рыночной экономики продолжает оставаться распределение государством рисков ответственности за материальное благополучие своих граждан, в том числе в такой социально-чувствительной сфере, как пенсионное обеспечение. Экономические спады и подъемы постоянно формируют новые вызовы для устойчивого функционирования этой сложной социально-экономической системы.

Консервативные подходы, основанные на государственном патернализме или либерализации роли государства в обеспечении своих нетрудоспособных граждан, дают очевидные сбои. Небольшой размер государственных пенсий, дорогоизна для федерального бюджета накопительной пенсионной системы, низкая эффективность накопительного компонента — наиболее частные упреки в адрес государственного управления. Для решения таких проблем в рыночной экономике изучаются возможности реализации пенсионных инициатив трудоспособных граждан.

Эффективным социальным регулятором таких отношений продолжает оставаться правовое регулирование. Авторы монографии на основе тенденций развития социального страхования в зарубежных странах (США, странах Евросоюза, государствах — членах ЕАЭС и др.) и истории этого института в нашей стране предлагают свои взгляды на модель распределения обязательств между государством, бизнес-сообществом (работодателями) и гражданами. Для ее реализации предлагаются новые гражданско-правовые институты.

УДК 368(075.4)

ББК 65.27

ISBN 978-5-16-013738-4 (print)
ISBN 978-5-16-106407-8 (online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

PENSION SAVINGS IN RUSSIA

A CRISIS OF EXPECTATION OR NEW OPPORTUNITIES

Monograph

Editor-in-chief
Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev



Moscow
INFRA-M

*Approved at the section meeting «Private law» of Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

R e v i e w e r s:

M.L. Zakharov — doctor of legal sciences, professor, leading researcher of the ILCL;

E.E. Machulskaya — doctor of legal sciences, professor, professor of the labor law chair, faculty of law, Lomonosov Moscow State University

Pension savings in Russia: a crisis of expectation or new opportunities : monograph / T.Y. Khabrieva, Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev, etc. ; editor-in-chief Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev. — M. : INFRA-M : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — 240 p.

ISBN 978-5-16-013738-4 (print)

ISBN 978-5-16-106407-8 (online)

A complex problem of the modern market economy still remains the distribution by the state of the risks of liability for the material well-being of its citizens, including such a socially sensitive sphere as pensions. Economic downturns and rises constantly form new challenges for the sustainable functioning of this complex socio-economic system.

Conservative approaches based on state paternalism or the liberalization of the role of the state in securing of incapacitated citizens give obvious failures. The small size of state pensions, the high costs of the funded pension system for the federal budget, the low efficiency of the funded component are the most private reproaches for state administration. The possibilities of implementing pension initiatives of employable citizens are being explored to address such problems in a market economy.

Legal regulation remains an effective social regulator of such relations. The authors of the monograph are based on the trends of social insurance development in foreign countries (USA, EU countries, EEU member states, etc.) and the history of this institution in our country, offer their views on the model of obligations' distribution between the state, business community (employers) and citizens. For its implementation, new civil law institutions are proposed.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Хабриева Т.Я., академик РАН, член-корреспондент академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (предисловие);

Воронин Ю.В., канд. экон. наук, Заслуженный юрист Российской Федерации (§ 1, 2, 4 гл. 1 в соавторстве с В.П. Емельянцевым, § 5 гл. 2);

Емельянцев В.П., канд. юрид. наук (§ 1, 2, 4 гл. 1 в соавторстве с Ю.В. Ворониным, § 3 гл. 1, § 3, 4 гл. 3);

Ковалевская Н.С., канд. юрид. наук (§ 7 гл. 2 в соавторстве с М.А. Ковалевским);

Ковалевский М.А., канд. физ. мат. наук (§ 7 гл. 2 в соавторстве с Н.С. Ковалевской);

Козлов Н.Б., д-р экон. наук, профессор (§ 2, 3, 6 гл. 2);

Угриумов К.С., канд. экон. наук (§ 4 гл. 2);

Чистюхин В.В. (§ 1 гл. 2);

Чирков С.А., канд. юрид. наук (§ 3 гл. 1).

AUTHORS

Khabrieva T.Y., academician of Russian Academy of Sciences, corresponding member of the Academy of Comparative Law, doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of the Russian Federation (foreword)

Veronin Yu.V., candidate of economic sciences, Honored lawyer of the Russian Federation (§ 1, 2, 4 of Chapter 1 in co-authorship with Yemelyantsev V.P., § 5 of Chapter 2);

Yemelyantsev V.P., candidate of legal sciences (§ 1, 2, 4 of Chapter 1 in co-authorship with Veronin Yu.V., § 3 of Chapter 1, § 3, 4 of Chapter 3);

Kovalevskaya N.S., candidate of legal sciences (§ 7 of Chapter 2 in co-authorship with Kovalevsky M.A.);

Kovalevsky M.A., the candidate of physical and mathematical sciences (§ 7 of Chapter 2 in co-authorship with Kovalevskaya N.S.);

Kozlov N.B., doctor of economic sciences, professor (§ 2, 3, 6 of Chapter 2);

Ugriumov K.S., candidate of economic sciences (§ 4 of Chapter 2);

Chistyukhin V.V. (§ 1 of Chapter 2);

Chirkov S.A., candidate of legal sciences (§ 3 of Chapter 1).

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ (<i>Т.Я. Хабриева</i>)	12
ВВЕДЕНИЕ (<i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев</i>)	14
Глава 1 СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА: В ПОИСКАХ КОМПРОМИССА ОБ УРОВНЕ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ	30
§ 1. Тенденции развития систем социального страхования в зарубежных странах (<i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев</i>)	30
§ 2. Участие государства в системе обязательного социального страхования: страховые принципы или патернализм? (<i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев</i>)	44
§ 3. К вопросу о международном праве социального обеспечения (<i>С.А. Чирков</i>)	57
§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования в рамках Евразийского экономического союза (<i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев</i>)	71
Глава 2 ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАКОПИТЕЛЬНОГО КОМПОНЕНТА В РОССИИ	94
§ 1. Приоритеты в пенсионном обеспечении и их правовое воплощение (<i>В.В. Чистюхин</i>)	94
§ 2. Накопительный компонент как элемент неолиберальной концепции развития современной экономики (<i>Н.Б. Козлов</i>)	97
§ 3. Эффективность накопительного компонента как правовая и экономическая категория (<i>Н.Б. Козлов</i>)	101
§ 4. К вопросу об эффективности пенсионных накоплений в России (<i>К.С. Угрюмов</i>)	111
§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического содержания (<i>Ю.В. Воронин</i>)	114
§ 6. Добровольная накопительная система — основной путь развития накопительного компонента в России (<i>Н.Б. Козлов</i>)	134

Глава 3	
ПЕНСИОННЫЕ ПРАВА КАК ЗЕРКАЛО РАЗВИТИЯ	
ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ	139
§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав (<i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев</i>)	139
§ 2. Социально-экономические и правовые проблемы негосударственного пенсионного обеспечения (<i>М.А. Ковалевский, Н.С. Ковалевская</i>)	167
§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления (<i>В.П. Емельянцев</i>)	189
§ 4. О социальной ответственности бизнеса, работодателей, государства и других бенефициаров пенсионных накоплений (<i>В.П. Емельянцев</i>)	223
ВЫВОДЫ	
<i>(Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев)</i>	233

CONTENTS

FOREWORD

(*T.Y. Khabrieva*) 12

INTRODUCTION

(*Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev*) 14

Chapter 1

SOCIAL SECURITY AND THE MARKET ECONOMY:

IN SEARCH OF COMPROMISE ON THE LEVEL

OF SOCIAL GUARANTEES 30

- § 1. Trends in the development of social security systems
in foreign countries
(*Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev*) 30
- § 2. State participation in the system of compulsory
social insurance: insurance principles or paternalism?
(*Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev*) 44
- § 3. To the question of international law on social security
(*S.A. Chirkov*) 57
- § 4. Peculiarities of integration in the field of social security
within the framework of the Eurasian Economic Union
(*Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev*) 71

Chapter 2

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF THE FUNDED

COMPONENT IN RUSSIA 94

- § 1. The priorities in the provision of pensions
and their legal incarnation
(*V.V. Chistyukhin*) 94
- § 2. Funded component as an element of the neoliberal
concept of development of the modern economy
(*N.B. Kozlov*) 97
- § 3. Efficiency of the funded component as the legal
and economic category
(*N.B. Kozlov*) 101
- § 4. To a question on the effectiveness of pension savings
in Russia
(*K.S. Ugriumov*) 111
- § 5. Funded component: the conflict of legal form
and economic content
(*Yu.V. Voronin*) 114
- § 6. Voluntary funded system – the main way of development
of the funded component in Russia
(*N.B. Kozlov*) 134

Chapter 3	
PENSION RIGHTS AS A MIRROR OF THE DEVELOPMENT	
OF THE COUNTRY'S ECONOMY.....	139
§ 1. The pension imperative and other key indicators of pension rights (<i>Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev</i>)	139
§ 2. Socio-economic and legal problems of non-state pension provision (<i>M.A. Kovalevsky, N.S. Kovalevskaya</i>)	167
§ 3. Corporate and individual retirement savings (<i>V.P. Yemelyantsev</i>)	189
§ 4. On the social responsibility of business, employers, the state and other beneficiaries of pension savings (<i>V.P. Yemelyantsev</i>)	223
CONCLUSION	
<i>(Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev)</i>	233

ПРЕДИСЛОВИЕ

История доказывает, что экономический рост не всегда ведет к преодолению бедности и снижению социальной поляризации. На-против, высокие экономические результаты на первых порах нередко могут сопровождаться увеличением неравенства и общественной нестабильностью. Перед государством стоят сложные задачи: обеспечить необходимые экономические показатели и сохранить приверженность принципам социальной справедливости внутри страны, а на внешнеполитической арене утвердиться как социальное государство, реализующее соответствующую политику. В такой ситуации находится сейчас и Российская Федерация. Развернувшиеся в последние годы дискуссии между представителями органов государственной власти, бизнеса и гражданского общества свидетельствуют о наличии ряда нерешенных проблем, в том числе в законодательстве о социальном обеспечении и социальном страховании.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации всегда рассматривал изучение этих вопросов как приоритетное направление: учеными Института сформулированы основные векторы развития права социального обеспечения, в том числе пенсионного, разработаны его принципы и научные основы¹. Их идеи нашли практическое воплощение в отечественном законодательстве и до сих пор остаются прочным фундаментом, на котором развивается отечественная наука о праве социального обеспечения и страхования.

Современное законодательство в указанной области находится в постоянной динамике. Речь идет о кардинальном пересмотре наиболее важных законов и разработке новых правовых актов. Принципиальные изменения произошли в пенсионном страховании, преобразуется обязательное медицинское страхование, страхование на случай болезни, беременности и родов, в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, осуществлена монетизация льгот и замена их мерами социальной поддержки, выстраивается адресная социальная помощь малообеспеченным категориям граждан. Перераспределение бюджетных обязательств между Российской Федерации, ее субъектами и орга-

¹ См., например: Астрахан Е.И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. М., 1961; Его же. Трудовоеувечье и иждивенство. М., 1967; Его же. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Исторический очерк (1917–1970 гг.). М., 1971; и др.

Предисловие

нами местного самоуправления укрепило их возможности в создании региональных страховых программ.

Научный коллектив Института широко вовлечен в работу по совершенствованию законодательства, касающегося модернизации социального страхования, стимулирования корпоративных пенсионных систем и других форм негосударственного пенсионного обеспечения, статуса Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, негосударственных пенсионных фондов. Среди специалистов хорошо известны монографические исследования и практические разработки видного ученого Института, главного научного сотрудника отдела законодательства о труде и социальном обеспечении профессора, доктора юридических наук Михаила Львовича Захарова.

Реализуя научные задачи, авторы представленной монографии развивают общероссийскую дискуссию по важнейшим проблемам правового регулирования пенсионного страхования с позиций экономической и юридической наук. Они учитывают широкий спектр мнений, высказанных как представителями науки, так и практиками (работниками ПФР, Банка России, Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов и др.). Исследование направлено на поиск подходов к достижению компромисса между работниками и работодателями, гарантирующего гражданам высокие социальные стандарты, соответствующие признанным мировым сообществом принципам, закрепленным в правовых актах Международной организации труда, и может быть полезно как для будущих научных исследований, так и для оптимизации современного законодательства.

Т.Я. Хабриева,
*директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
академик РАН, действительный член
Международной академии сравнительного права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

ВВЕДЕНИЕ

Современная экономика устроена таким образом, что для ее развития постоянно нужен приток инвестиций, в свою очередь социальная сфера постоянно требует увеличения расходов. В нашей стране традиционно основные инвестиции в экономику осуществляло государство, социальная сфера, как и в большинстве развитых стран, традиционно находится на попечении государства. Вместе с тем в развитых экономиках существенные инвестиционные вложения осуществляют и частные финансовые институты, управляющие огромными денежными фондами. Для их успешного функционирования закрепляются удобные организационно-правовые формы, создаются новые правовые институты, гарантирующие благоприятный инвестиционный климат и защиту прав инвесторов (вкладчиков). Значительная часть инвестиций осуществляется и за счет накапливаемых средств так называемых социальных фондов (пенсионных, медицинских и др.).

После распада Советского союза по многим позициям не удалось сохранить экономический базис: за последние двадцать лет советская система хозяйствования была практически полностью преобразована. Вместо экономической модели, основанной на централизации прав собственности у государства и административно-плановом управлении хозяйствующими субъектами, в Российской Федерации стала проводиться политика, основанная на либерализации способов участия государства в социально-экономической сфере. Рыночным отношениям, основанным на равенстве всех форм собственности, еще предстоит доказать свое право на существование в России, для которой чувство социальной и экономической справедливости возведено в ранг негласного закона развития. Однако, не сумев сохранить экономическую основу Советского союза, российское государство приняло на себя существенные социальные обязательства перед своими гражданами. Эта диспропорция между экономическими возможностями и неотделимыми социальными обязательствами постоянно заставляет искать нестандартные решения.

Политика большинства современных государств в вопросах социального обеспечения находится под влиянием глобализирующихся рынков и трудовых ресурсов, роста миграционных потоков, теневой (неформальной) экономики, повторяющимися финансовыми кризисами¹. Эти факторы создали почву для формирования либе-

¹ См.: Линдси Б. Глобализация: повторение пройденного. Неопределенное будущее глобального капитализма / Б. Линдси / пер. с англ. М., 2006. С. 333 и далее.

ральной и социальной концепций развития социального обеспечения¹.

Под влиянием общемировой тенденции в нашей стране, начиная с 1960-х гг. прошлого столетия, сформировалась новая отрасль права и науки — право социального обеспечения. Основу советского права социального обеспечения составляла идея о государственном патернализме, базирующаяся на принципе солидарности поколений, экономически подкрепляемая общегосударственной собственностью. Идеологии современных социально-экономических отношений смещают приоритеты от коллективной солидарности к частному индивидуализму.

Проблемные вопросы социального обеспечения являются приоритетными направлениями исследовательской деятельности видных отечественных юристов, поскольку нормы права социального обеспечения требуют преемственности в своем регулировании. Вместе с тем старые нормы и принципы при формировании нового регулирования не могут быть игнорированы в угоду кратковременным интересам, ведь это может повлечь разрушение всей системы и нарушение основных прав человека, признанных на международном уровне, а в конечном счете к социальным потрясениям².

Основным предметом дискуссий по проблемам отечественного законодательства о социальном обеспечении остаются вопросы об источниках финансирования и финансовых гарантиях соответствующих прав. Особую дискуссию вызывает реализуемая государством тарифная политика в сфере социального обеспечения³. Очевидно, что без значительного пополнения страховых фондов невозможно улучшить материальное положение застрахованных и их семей.

¹ Подробнее об этом см.: Воронин Ю.В. К вопросу о роли социального обеспечения в рыночной экономике / В кн.: Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др. / отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М., 2015. С. 56–63.

² См.: Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8; Захаров М.Л. Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // Журнал российского права. 2015. № 7.

³ М.Л. Захаров, характеризуя тарифную политику в сфере пенсионного обеспечения, отмечает, что «непредсказуемость тарифной политики влечет непредсказуемость динамики в уровне пенсионного обеспечения. Уже очевидно, что возмещение федеральным бюджетом выпадающих доходов ПФР в связи со снижением тарифа не предотвратит падение общего уровня пенсионного обеспечения. Вместе с тем за счет такого маневра искусственно удается снизить стоимость рабочей силы, частью которой как раз и являются страховые взносы работодателей в виде «отложенной заработной платы».

Введение

Освещение в медиа-пространстве результатов таких дискуссий формирует общее впечатление о низкой эффективности всей системы социального обеспечения: с одной стороны, не хватает средств на обеспечение функционирования системы и исполнения публичных обязательств, с другой — низкие возможности самой системы по генерированию источников финансирования экономического развития, отсутствие возможности использовать средства системы для того, чтобы повысить уровень социальных выплат. Изменение тарифной политики требует волевого, возможно, даже непопулярного выбора: возложить дополнительные расходы на федеральный бюджет или на работодателей, соответственно, уменьшив их прибыль.

Возможные варианты управленческих решений требуют предварительной оценки размера ВВП, который наше государство может потратить на социальное обеспечение. Быстрое решение специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации видят в полноценном развитии социально-страховой системы по распределительному принципу. По утверждению М.Л. Захарова и Е.Г. Азаровой, «она не требует предварительного накопления финансовых ресурсов, ибо все то, что собирается за истекший период (месяц, квартал), распределяется в следующем таком периоде»¹. Много критических замечаний продолжает высказываться в отношении динамики развития пенсионного законодательства за последние годы и прогнозе его применения в ближайшей перспективе².

В научных кругах и среди практиков дискутируется вопрос о возможности кодификации законодательства о социальном обеспечении или, по крайней мере, пенсионного законодательства для поддержания стабильности социального обеспечения. Большинство ученых соглашаются в том, что необходимопровести кодификацию социального законодательства. Несмотря на полезность такой реформы в целом для совершенствования сложных и содержательных формул социального обеспечения, существенных объективных выгод, кроме решения технико-юридических задач, пока не просматривается³.

¹ См.: Захаров М.Л., Азарова Е.Г. Концепция развития законодательства о социальном обеспечении / В кн.: Концепции развития российского законодательства. М., 2010. С. 403.

² Концепции развития российского законодательства / Л.В. Андриченко, О.А. Акопян, В.И. Васильев и др. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2014 . С. 52–56.

³ Ю.В. Васильева отмечает, что законодательство о социальном обеспечении — одна из наиболее сложных и нестабильных отраслей российского законодательства / Ю.В. Васильева. Цели кодификации российского законодательства о социальном обеспечении // Государство и право. 2013. № 11. С. 17–25.

Полагаем, что в ближайшее время вряд ли удастся провести широкомасштабную реформу законодательства о социальном обеспечении, обеспечив его кодификацию: слишком много конфликтов интересов еще предстоит согласовать, подготовить общественные силы к единым подходам. В обозримом будущем возможна систематизация законодательства в сфере социального страхования¹. Возможно, этому будут способствовать экономические предпосылки: укрупнение коммерческих организаций — профессиональных участников этих отношений, что повлечет увеличение количества слияний и поглощений, ликвидаций (банкротств) и, как следствие, необходимость в стабильном правовом регулировании в отношении средств социальных накоплений.

В перспективе может быть поставлен вопрос о точечной настойке отдельных институтов в сфере социального страхования. Например, Пенсионное законодательство Российской Федерации стало не менее сложным чем, скажем, гражданское законодательство. Хотя оно меньше последнего по количеству норм и нормативных правовых актов, оно начинает активно влиять на развитие гражданского оборота. Во многом упорядочить сложившуюся ситуацию помогли бы разработка и принятие пенсионного кодекса Российской Федерации².

В социальной сфере накопилось множество проблем, но пенсионная продолжает оставаться важнейшей из них. Современные пенсионные системы в большинстве стран имеют глубокие структурные пороки³. В Российской Федерации, согласившись на уступки бизнес-сообществу в части сокращения страховых пенсионных платежей⁴, государство с 2002 г., когда начали формироваться пенсионные накопления, не получило ожидаемого роста экономики. Крупный частный бизнес, государственные корпорации и компании, коммерческие организации с государственным участием не выполнили свои негласные обязательства — повысить производительность труда, обеспечить рост экономики, уменьшить теневую экономику. Формально упрек-

¹ Социальное страхование как составная часть социального обеспечения предусмотрено Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ратифицированным нашей страной.

² Кодифицированный акт считается одним из признаков развитости отрасли права. В сфере социального страхования (обеспечения) кодексы принятые во Франции (Кодекс социального обеспечения Французской Республики), Германии (Социальный кодекс Федеративной республики Германии).

³ См.: Котликофф Л. Пенсионная система перед бурей: То что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны / Л. Котликофф, С. Бернс; пер. с англ. М., 2005.

⁴ Утратил юридическое значение размер заработка и страховой (трудовой) стаж, т.е. два основных показателя, характеризующих трудовой вклад работника; изменилась база для исчисления пенсии.

нуть их в этом сложно — юридически такие обязательства не были закреплены. Но, ведь по сути застрахованные (работники), рискуя остаться без реальной стоимости накопительного компонента своей пенсии в связи с ее обесцениванием, на протяжении более десяти лет кредитовали крупный бизнес, который в отличие от мелкого и среднего получил наибольший эффект от снижения страховых платежей и имел доступ к распоряжению пенсионными накоплениями¹. Очередное противоречие между капиталом, накопление которого теперь гарантируется основными принципами Конституции Российской Федерации, в частности о свободе экономической деятельности, и социальными правами работников, основанными на декларируемом конституционном принципе о социальном государствстве в Российской Федерации, на данном этапе завершилось не в пользу последних.

Для системы обязательного пенсионного страхования зарекомендовала себя модель, когда уплата страховых взносов солидарно возлагается на предпринимателя и работника. Взносы, уплачиваемые предпринимателем, как правило, выше. Бизнес постоянно делает заявления, что тарифы страховых взносов в России непомерно велики, сдерживают развитие бизнеса и даже способствуют утечке из страны капитала. Обосновывая таким образом необходимость снижения страховых взносов, и следовательно, увеличение прибыли, отечественное бизнес-сообщество в течение 2005–2012 гг. добилось снижения тарифа страховых взносов в России на 12 процентных пунктов, чего не наблюдалось ни в одной развитой стране².

Государство сложно упрекнуть в бездействии — оно предприняло ряд серьезных мер в экономике, которые в том числе позволили снизить угрозу финансовой основе страховой пенсионной системы. В частности, предварительные оценки позволяют утверждать о снижении объемов теневой экономики. Этому способствовал ряд системных мер: правовых (в первую очередь создание так называемого антиотмывочного законодательства³), организационных (создание

¹ Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» создал условия, которые позволяли формировать резерв средств для инвестиционной деятельности без публичного контроля, т.е. за пределами норм бюджетного законодательства.

² В совокупности пенсионные страховые платежи составляют, например, в Австрии — 10,25 и 12,55 (вместе почти 23%), в Болгарии — 18,8 и 13,2 (21), в Венгрии — 9,5 и 24,0 (33,5), в Германии — 9,95 и 9,95 (почти 20), в Греции — 6,67 и 13,33 (20), в Италии — 8,89 и 23,81 (почти 33), в Испании — 4,7 и 23,6 (более 28), в Латвии — 9,0 и 24,0 (33), в Литве — 2,5 и 23,7 (более 26), в Молдове — 4,0 и 25,0 (29), в Португалии — 11,0 и 23,75 (почти 35), в Чешской Республике — 6,5 и 21,5 (28) и т.д.

³ Правовую основу составил Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

мегарегулятора финансового рынка – Центрального Банка России¹) и экономических (например, упорядочение оборота в отдельных секторах экономии, подверженных теневым тенденциям²).

Вместе с тем основная задача — существенно повысить уровень пенсионного обеспечения подавляющего большинства пенсионеров, приблизив его к достойному, — остается нерешенной. Возможные сценарии развития пенсионной системы дают поводы для самых актуальных дискуссий: об уровне обеспечения, борьбе с бедностью пенсионеров, о повышении пенсионного возраста, о финансовых источниках, обеспечивающих ее функционирование. Однако само существование названных проблем вызывает, по меньшей мере, обоснованное недоумение: пенсионная система за последние неполные 15 лет прошла через три кардинальные перенастройки³, но проблем меньше не становится⁴.

Новый разворот пенсионной проблемы — судьба накопительного компонента и соотношение государственного и негосударственного пенсионного обеспечения. Дискуссии о судьбе накопительного компонента и его роли в социально-экономическом развитии нашей страны возобновились в 2014–2015 гг.: сторонники ликвидации обязательного формата такого института пенсионной системы указывали на его низкую эффективность, как для будущих пенсионеров, так и для реального сектора экономики.

Действительно, ситуация с капитализацией пенсионных накоплений сложная: размер накопительной пенсии примерно в 1,5 раза отстает от инфляции, т.е. происходит ее обесценивание, в отличие от

¹ С 1 сентября 2013 года в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» Банку России переданы полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков.

² См., например, Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Для системы, в основе которой задействованы рыночные элементы, правила устанавливаются всерьез и надолго, минимизируя возможности непрерывно втогаться в процесс принятия решений на любом уровне, создающие иллюзию заботы о пенсионерах.

⁴ С 2008 г. Правительством Российской Федерации было принято решение о переводе на страховые принципы финансирования пенсионной системы, но государство с 2005 г. после снижения страховых платежей на 8 процентных пунктов даетирует пенсионный фонд до сих пор.

Введение

страховой пенсии, основанной на принципе солидарности поколений, которая до 2016 г. индексировалась с опережением инфляции — по росту доходов пенсионной системы¹. В свою очередь ликвидация обязательного накопительного компонента в ближайшей перспективе позволила бы увеличить реальный размер страховых пенсий за счет «накопительной» прибавки. Для заинтересованных лиц накопительный компонент предлагается оставить в добровольной форме².

Экономическое благо от обязательного накопительного компонента усматривается в формировании так называемых длинных денег, которые в условиях санкционной и финансовой изоляции России становятся одним из немногих инвестиционных ресурсов. Вместе с тем проявилась парадоксальная ситуация: фонды за счет пенсионных накоплений формируются³, но их средства не инвестируются в национальную экономику⁴. В то же время пенсионные накопления при определенных условиях (стоимость заимствования, сроки и удобство обслуживания) могли бы составить конкуренцию

¹ Индексация с привязкой к балльной системе тоже воспринимается критично: баллы должны индексироваться не ниже инфляции, но их стоимость зависит от размера субсидии из федерального бюджета в ПФР и суммы баллов всех застрахованных в конкретном году. Счетная палата Российской Федерации в своем заключении уже обратила внимание, что такой порядок противоречит базовым положениям обязательного пенсионного обеспечения, цель которого — компенсация не роста цен, а заработка, а также высказала суждение о нарушении принципа равенства прав застрахованных и дифференциацию пенсионного обеспечения в зависимости от продолжительности и качества трудовой деятельности.

² Перевод накопительной части в распределительную пропорционально увеличивает обязательства государства в этом компоненте пенсионной системы. Сокращение прежних темпов роста фонда заработной платы в стране формирует существенные риски неисполнимости в будущем наращиваемых солидарных обязательств. Впрочем, справедливости ради, следует отметить и риски неисполнимости накопительных обязательств, связанные с падением стоимости пенсионных активов в результате сокращения делового оборота в стране под влиянием негативной демографии. По прогнозным демографическим оценкам ожидается сокращение числа трудоспособного населения: поколение 1990-х гг. почти в 1,5 раза меньше поколения 1950-х гг., что не может не сказаться на экономическом развитии страны и снижении спроса на капитал.

³ По данным Банка России в начале 2015 г. у негосударственных пенсионных фондов находилось в управлении 1,5 трлн руб. пенсионных накоплений (всего же накоплено около 3 трлн руб.).

⁴ Негосударственные пенсионные фонды практически не принимают участия в финансировании крупных инфраструктурных концессий, которые реализуются (например, в строительстве автодороги Москва — Санкт-Петербург) или планируется реализовать в регионах. Для негосударственных пенсионных фондов привлекательным остаются высоко рисковые операции с акциями, вложения в ипотечные ценные бумаги, коммерческие облигации, банковские депозиты.

публичным источникам (например, Фонду национального благосостояния)¹.

Передовым рубежом для таких дискуссий стала «правительственная» площадка, где столкнулись мнения так называемого финансово-экономического блока (Минфин, Минэкономразвития, Центробанк) и социального блока (Минтруд, ПФР). Дискуссии на политическом уровне сопровождаются спорами между экономистами, отстаивающими интересы бизнеса, направленные на снижение уровня социальных гарантий, наращивание капитала и поиск «длинных» денег. В свою очередь их оппоненты — экономисты и ученые-юристы, специализирующиеся на проблемах социального обеспечения, включая пенсионное, настаивают на необходимости сохранить ведущую роль государства в обеспечении функционирования в России системы пенсионного страхования, и развивать частноправовые системы обеспечения пожилых, нетрудоспособных, семей с детьми, параллельно с государственными системами, не заменяя и не вытесняя их; одновременно доказывают ошибочность решения о введении накопительного компонента в российскую систему обязательного пенсионного страхования (поскольку он не отвечает интересам застрахованных, чужд правовой природе обязательного социального страхования, а риски, связанные с накопительным финансированием, значительно превышают малочисленные и весьма спорные преимущества от его использования в условиях современной России — переходный тип экономики, неразвитость финансового рынка, высокая инфляция и бедность основной части населения, капитализация страховых платежей — не решение проблемы пенсионной нищеты, но причина роста расходов на его обслуживание).

В ходе обсуждений настойчиво предлагается переформатировать накопительный компонент из обязательного в добровольный, присущий гражданско-правовому институту пенсионных накоплений².

¹ Государственные институты развития (например, Внешэкономбанк) предлагают заемщикам лучше условия (длительный период размещения, ставки не выше рыночных), чем негосударственные пенсионные фонды (фонды инвестируют, если гарантируется доходность выше инфляции).

² Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что накопительный компонент является, по сути, частным институтом, несмотря на то, что он вмонтирован в систему обязательного пенсионного страхования // Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К.А. Катаняна, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка» // СПС «КонсультантПлюс».

Введение

Обоснован упрек сторонников такого решения в том, что представители финансового бизнеса в лице негосударственных пенсионных фондов, добившись соответствующих гарантит со стороны государства и успешности своей коммерческой деятельности, оказались не замотивированы к обеспечению гарантированности прав каждого застрахованного на достойный уровень в течение всего периода нетрудоспособности. Кроме того, последняя реформа по коммерциализации деятельности негосударственных пенсионных фондов, разрешив вопросы управления, оставила открытым вопрос о порядке разрешения конфликта интересов между акционерами и застрахованными.

После кризиса 2008 года проблемы в экономике вынудили правительства многих развивающихся стран серьезно изменить отношение к накопительному компоненту: снижение его объема вплоть до упразднения, с переходом прав в государственное распределительное страхование. В отдельных странах обязательный накопительный компонент был переведен в добровольную накопительную пенсионную систему. В России сложилась социально-страховая модель с введенным (именно в модель обязательного пенсионного страхования) в нее с 2002 г. накопительным компонентом. Такая особенность российской правовой системы создала ее многоуровневую конструкцию. Это дало повод для упреков, основанных на том, что система очень дорогая, дефицитная, в ней существует нехватка страховых средств на покрытие так называемых публичных обязательств, и что тот бюджетный трансферт, который приходится государству предоставлять из федерального бюджета, год от года, растет. Прогнозы тоже не оптимистичные в том смысле, что этот трансферт будет расти по мере старения населения и по мере ухудшения демографической нагрузки, связанной с тем, что количество пенсионеров будет увеличиваться, а количество работающих сокращаться. Кроме того, критики существующей пенсионной системы исходят из того, что перспектив в том, что накопительный компонент будет расти — нет.

Исследуя фактические обстоятельства формирования финансовой основы пенсионной системы, Конституционный Суд Российской Федерации еще в 2007 г. спрогнозировал финансовые трудности, которые могут возникнуть в связи с недостаточностью средств для выплаты страховой пенсии, а также отсутствие эффекта реального приумножения пенсионного капитала из-за низкой эффективности финансовых институтов рынка инвестиций и неготовности заинтересованных юридических и физических лиц к инициативному и ответственному участию в инвестиционной деятельности. Если

следовать буквальному смыслу высказанной Конституционным Судом Российской Федерации позиции, то учитывать такие риски является правом, но не обязанностью федерального законодателя¹. Следовательно, участвуя в накопительной пенсионной системе, даже основанной на обязательном порядке, застрахованный принимает на себя риски снижения своего пенсионного капитала.

Более того, Конституционный Суд Российской Федерации исходит в этом вопросе из достаточно широкой свободы усмотрения федерального законодателя в силу ст. 7, 39, 71 (п. «в»), 72 (п. «ж» ч. 1) и 76 (ч. 1, 2) Конституции РФ по переформатированию пенсионной системы вплоть до пересмотра нормативов распределения страховых взносов, с тем чтобы вся сумма страховых взносов направлялась на финансирование исключительно страховой части трудовых пенсий, и нормативы распределения применялись либо ко всем, либо к отдельным категориям застрахованных лиц, тем самым отдав предпочтение либо принципу единства, либо принципу дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере обязательного пенсионного страхования, а также применялся дифференцированный подход, в частности устанавливались особенности обязательного и добровольного пенсионного страхования для различных возрастных категорий граждан². По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, федеральный законодатель, используя такое право, должен:

- руководствоваться разумно понимаемой необходимостью осуществления соответствующих мер;
- учитывать имеющиеся у государства финансовые возможности и прогнозируемые показатели социально-экономического развития;
- наполнять механизм пенсионного страхования конкретным содержанием³.

Для государства, заявляющего, что оно строит социально ориентированную рыночную экономику, таких требований к федеральному законодателю явно недостаточно. В такой ситуации застрахованные граждане обречены находиться в состоянии постоянной непред-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К.А. Катаняна, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка» // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П.

Введение

сказуемости относительно судьбы своего пенсионного обеспечения. Обозначенная проблема требует законодательного решения.

Правительство Российской Федерации неоднократно за последние несколько лет воспользовалось своим правом и меняло решение о судьбе накопительного компонента: то мораторий на «заморозку» формирования пенсионных накоплений с 2016 г. отменяли, но без решения ключевых проблем, касающихся развития накопительного компонента и распределительного компонента, то в октябре 2015 г. Правительство Российской Федерации вновь объявило о решении «заморозить» пенсионные накопления на 2016 г. Это решение пролонгировано и на 2017–2019 гг.

К пенсионной системе предъявляют претензии и в том, что эта система неэффективна, поскольку предоставляет низкий коэффициент замещения (ниже минимального международного норматива — 40% заработка). Вместе с тем единой общепризнанной методики определения коэффициента замещения, т.е. соотношения средней пенсии к средней заработной плате, нет, во всяком случае, нормативно в Российской Федерации она не утверждена¹.

Еще больше вопросов существует в отношении оценки деятельности негосударственных пенсионных фондов (НПФ). Очевидно, что ключевым показателем является доходность, под которой нужно понимать размер средств, распределенных на счета застрахованных лиц. Основной упрек в адрес НПФ — низкий уровень доходности². На это НПФ обоснованно оппонируют отсутствием возможности для инвестирования в проекты с высоким уровнем доходности, поскольку законодательные ограничения допускают инвестировать только в «разрешенные классы активов».

Сейчас можно согласиться только с утверждением, что эффективность от накопительного компонента не соответствует ожиданиям, и расчеты показывают, что накопительный компонент в реальном

¹ Делаются попытки такую методику определить в процессе обсуждения возможностей ратификации Конвенции Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» № 102 (Женева, 28 июня 1952 г.), но пока специалисты не пришли к единому мнению о ее объективности и соответствии реальной действительности. Если использовать традиционные оценки, то пока в Российской Федерации не достигнут сорокапроцентный коэффициент замещения того минимального уровня, который предусмотрен в указанной Конвенции.

² По результатам различных оценок, средняя доходность негосударственных пенсионных фондов за 2014 г. не превысила 5% годовых, у Внешэкономбанка, осуществляющего управление накоплениями «молчунов», и того меньше — 2,6%. Инфляция по данным Росстата в 2014 г. составила 11,4%.

выражении не обеспечивает сохранности средств пенсионных накоплений, т.е. за те годы, пока он существует в реальном выражении, граждане потеряли. В то же время решение Правительства Российской Федерации провести в 2016 г. индексацию пенсий всего на 4%, т.е. как минимум в два раза ниже уровня ожидаемой инфляции, лишает противников накопительного компонента одного из основных аргументов «против».

Возможности по дополнительным источникам финансирования тоже минимальны. Представители бизнес-сообщества, настаивая на том, что в нашей стране и так чрезмерная налоговая нагрузка, к которой прибавляются страховые взносы, увеличивая фискальную нагрузку в целом, категорически возражают против каких-либо маневров с ее увеличением. Как результат, ведется поиск способов снизить бюджетную нагрузку иным способом, например, изменить пенсионный возраст. Несмотря на то что существующая продолжительность пенсионного возраста подвергается постоянной критике, этот важнейший институт пенсионной системы так и не стал предметом детального научного исследования. Аргументы «за» и «против» его изменения основываются в основном на сравнении средней продолжительности жизни и продолжительности жизни на пенсии, но результаты такого сравнения могут свидетельствовать только о том, что наша страна отстает по этим показателям от развитых стран.

Смещение центра регулирующего воздействия на подзаконный уровень и уровень индивидуальных актов, поручений, иногда даже устных, — еще одна проблема, которой не удалось избежать. Такой метод регулирования снижает стабильность институтов и их предсказуемость для профессиональных участников, а также дестимулирует граждан к созданию своих пенсионных накоплений. Постоянные реформы пенсионного законодательства только подкрепляют пассивность населения в участии совместно с публично-правовыми образованиями и профессиональными участниками в конструировании финансовой основы для пенсии, в т.ч. посредством накопительного компонента. Преобладающим среди населения остается подход индивидуального личного накопительства, расчет на помочь детей, а еще больше на собственные силы. В медиапространстве уже сложился устойчивый термин, именующий таких граждан «молчуками».

Рассматривая возможные векторы развития пенсионного обеспечения, следует отметить, что эта сфера выступает своего рода индикатором качества порядка всей системы социального обеспечения. Очевидно, что отрасль нуждается в научно обоснованных решениях

Введение

на долгосрочный период. Для этого нужны выверенные прогнозы социально-экономического развития, основанные на фундаментальных исследованиях.

Подготовка настоящей работы совпала с очередным этапом законодательного регулирования пенсионного страхования — с 1 января 2015 г. вступили в силу Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии». Названные законы в очередной раз «переформатировали» пенсионную систему. Вместе с тем приближается рубеж, когда поколение, имеющее права на накопительный компонент, сможет поставить вопрос о достойном размере своей пенсии. Юридическим основанием названного вопроса станут такие конституционные принципы, как свобода экономической деятельности и социальная ориентированность российского государства.

Еще один фактор, который нельзя не затронуть, — интеграционные процессы на постсоветском пространстве, в которых активно участвует Российская Федерация. Требует изучения не только национальное правовое регулирование, но и его сопоставление с опытом государств — партнеров по Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС). Кооперация государств способствует росту трудовой миграции, что обязывает определиться с подходами стран — участников интеграционных процессов к определению объема социальных прав работающего населения и будущих пенсионеров. Поэтому научный и практический интерес представляет анализ норм, которые создают конституционные предпосылки для реализации социально-экономических прав, закрепленных в Конституциях государств — партнеров России по ЕАЭС, в том числе и прав на пенсионное обеспечение.

Эти события протекают в условиях приближающейся четвертой промышленной революции — новой эры в развитии общества, характеризующейся синергией физических, цифровых и биологических технологий. Такие технологии обусловливают возможность создания искусственного интеллекта, интернета вещей, беспилотного транспорта, 3D-печати, нанотехнологий, биотехнологий, квантовых компьютеров. Если обозначенные прогнозы научно-технологического развития окажутся верны, то к 2035 г. доля автоматизированных процессов в производстве и логистике достигнет 95%. Прогнозируется, что на 50–70% сократится спрос на нынешние рабочие места. Для 60–70% населения России, которое прямо или косвенно вовлечено в массовое производство, многие профессии просто перестанут существовать.

Расширение информационных технологий, и как следствие, сокращение участия человека в выполнении трудовых функций, делает сам труд, даже если он сводится к контролю за механизмами, примитивным, однообразным, нетворческим. Автоматизация производства на фоне повышения пенсионного возраста неизбежно увеличивает риски безработицы. Это означает, что экономические характеристики пенсионной системы не ограничиваются определением финансовой составляющей¹. Рост производительности труда объективно будет инициировать вопрос не о повышении, а о снижении пенсионного возраста, для предотвращения конфликта между работниками различных возрастных групп. Рост производительности труда и проблема «демографической ямы» только усугубляют ситуацию.

Ученые и государственные деятели всерьез обеспокоены демографическим переходом, обусловленным увеличением продолжительности жизни людей, изменением их образа жизни, и связанным с этим старением населения. Это рассматривается как новая социальная и медицинская проблема, которая может привести даже к росту угроз глобальных пандемий, увеличению риска появления новых и возврата исчезнувших инфекций².

Указанные факторы, несомненно, оказывают определяющее влияние на развитие законодательства о пенсионном страховании, которое, к сожалению, в нашей стране продолжает оставаться на периферии общественного сознания. Наша страна еще находится в стадии проработки вопросов о возможности ратификации различных конвенций в трудовой, меньше в социальной сфере. Приходится согласиться с М.Л. Захаровым в том, что социальное страхование пока еще не отвечает своему основному предназначению — «гарантировать застрахованным и их семьям достаточно высокий» (или, как отмечает ученый, привилегированный) «уровень обеспечения по сравнению с другими гражданами, не занятymi в общественном производстве»³.

¹ О проблеме, связанной с вытеснением роботами рабочих в возрасте немногим старше 60 лет, американская пресса начала писать уже в 1960-х гг. «Слишком стар в сорок пять лет» — серия статей, которые вышли в газете «Таймс» и были посвящены обсуждению проблем слишком быстрого «морального» старения трудоспособного населения.

² Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М., 2013. С. 9.

В практической плоскости исследуемые проблемы приводят к конкуренции экономических интересов (в первую очередь, интересов бизнеса) с социальными публичными обязанностями. Универсальным инструментом разрешения таких конфликтов является правовое регулирование. Любое управленческое решение в указанной сфере оценивается заинтересованными социальными группами на предмет соответствия таким конституционным принципам, как свобода экономической деятельности и социальная ориентированность российского государства.

Юридическая характеристика принципа социального государства пока сводится к норме, обязывающей государство формировать политику, которая должна создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции России). Эти условия носят оценочный характер, а выводы об их обеспечении (или необеспечении), как правило, опираются на субъективные суждения. Справедлив упрек А.В. Габова в том, что «наша доктрина не определилась с пониманием того, какой смысл вкладывается в слова «Россия — социальное государство»¹. В работах российских исследователей содержание комментируемого принципа или ограничивается индивидуальными правами и свободами, или расширяется до обязанности государства обеспечить развитие общества, основанного на принципах социальной справедливости и социальной ответственности². Конституционный Суд Российской Федерации сформировал новое толкование взаимосвязи указанных принципов, высказавшись, что Российская Федерация — «правовое демократическое государство с социально ориентированной рыночной экономикой».

В настоящей монографии исследованы основные тенденции развития социального страхования в нашей стране, дана оценка возможным сценариям и последствиям его реформирования. Накопившиеся в социальной сфере проблемы, безусловно, требуют учитывать экономическую реальность. Это позволит всем, кто интересуются проблемами развития системы социального обеспечения, разобрать-

¹ Габов А.В. Баланс конституционных принципов свободы экономической деятельности и социального государства (на примере правовых позиций Конституционного Суда): сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (г. Москва, 22 апреля 2015 г.) / Е.А. Абросимова, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

Введение

ся с теми тенденциями, которые обсуждаются в последние годы. Полагаем, что добиваясь создания «умного» правового регулирования, мы сможем преодолеть влияние материальных обстоятельств, начав управлять ими, а не подчиняться им.

*Ю.В. Воронин,
В.П. Емельянцев*

Глава 1

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА: В ПОИСКАХ КОМПРОМИССА ОБ УРОВНЕ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ

§ 1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

(Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев)

Исследование систем социального страхования в зарубежных странах представляет значительный интерес в контексте определения возможных направлений совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики. В современном глобализирующемся мире многие тенденции правового развития так или иначе также становятся глобальными, затрагивают одновременно множество стран. Объективной оценке тенденций развития отечественной системы социального страхования зачастую мешает явление так называемой аберрации близости¹. В то же время в тенденциях развития правового регулирования в зарубежных странах подобной проблемы не наблюдается.

Анализ ряда фактов в сфере нормотворчества, правоприменения, динамики социальных процессов в зарубежных странах позволяет выявить следующие основные тенденции развития систем социаль-

¹ Аберрация — отклонение от чего-нибудь, а также искажение чего-нибудь / С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российской академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е. изд., доп. М., 2003. С. 15; Аберрация близости — преувеличение грандиозности недавних событий по сравнению с более ранними. По Л.Н. Гумилеву аберрация близости — искаженное восприятие историком недавних событий. Так как все последствия того или иного явления еще не ясны полностью, исследователь, воспринимающий обширный поток сведений, не способен отличить в нем главное от второстепенного; события теряют масштабность. Некоторые процессы, кажущиеся современникам ничтожными, проявят себя лишь в будущем (так, например, значение появления первых христианских общин в Римской империи I в. н.э. не могло быть оценено современниками в полном объеме). С другой стороны, значение многих недавних событий раздувается пропагандой или общественным мнением, которые влияют и на историка / Л.Н. Гумилев. Этносфера: история людей и история природы. М., 1993. С. 493–542.

ного страхования в (в трех основных аспектах — ретроспективном, актуальном и перспективном).

1) Появление новых видов социального страхования.

Развитие права в целом как общечеловеческого социокультурного феномена демонстрирует движение в двух генеральных направлениях — интенсивном (повышение уровня абстрактности правовых норм, уход от принципа казуальности в правовом регулировании, системная дифференциация и возникновение полиструктурных правовых комплексов) и экстенсивном (повышение количества нормативных правовых актов и объема конкретных правовых актов, сопровождающееся во многих случаях своего рода «инфляцией правовой материи»). Оба этих процесса затронули и институт социального страхования в зарубежных странах. В частности, на протяжении всего периода существования данного института происходила постепенная дифференциация правового регулирования отношений по социальной защите и социальному обеспечению¹; появлялись новые виды социального страхования.

Показательным примером является последовательное увеличение количества видов социального страхования в Швейцарии. Как отмечают исследователи, «основные этапы развития соцстрахования в альпийской республике исторически выстроились в последовательности, свойственной для индустриальных стран: страхование от несчастных случаев на производстве, медицинское страхование, страхование по старости, как следствие увеличения вероятной продолжительности жизни, и — страхование от безработицы»².

¹ Подробнее о проблемах дифференциации отечественного правового регулирования отношений по социальной защите и социальному обеспечению см.: Миронова Т.К. Дифференциация как принцип правового регулирования в праве социального обеспечения // Право: теория и практика. 2009. № 5. С. 35–41.

² В 1877 году Конфедерация стала пионером в упомянутой области на международной арене, утвердив «Закон о фабриках». С той поры рабочий день был сокращен до 11 часов, и рабочие промышленной сферы получили один гарантированный выходной в неделю. В 1890 году новая статья в конституции дала Конфедерации право учредить медицинское страхование и страхование от несчастных случаев на производстве. В 1913 году был учрежден Федеральный офис социального страхования. В 1925-м народ одобрил новую статью конституции, по которой правительство получило право разработать закон об обязательном пенсионном страховании, но представленный в 1931 г. проект народ уже не одобрил. 1940 год принес стране введение режима выплат на случай потери заработка. 1947-й остался в истории как год, в котором народ одобрил учреждение системы обязательного пенсионного страхования. В 1972-м 75% голосов граждане одобрили появление в конституции текста об обязательном профессиональном страховании, соответствующий закон вступил в силу в 1985 г. 1994-й принес с собой новый шаг на

В современном мире гражданское общество предъявляет все больше требований к государству, причем противоречивых: одновременно общество желает и большей автономии от государства, и все большего обеспечения своего комфортного существования за счет государства. Социальный инфантанизм сочетается с социальным иждивенчеством. Соответственно, продолжают возникать новые отрасли социального страхования, которые государство вынуждено вводить в ответ на растущие запросы общества. Например, в Германии относительно недавно появился такой новый вид страхования, как «страхование по долгосрочному уходу»¹.

Учитывая эти тенденции, в глобальной перспективе следует прогнозировать появление еще новых разновидностей страхования, имеющего под собой социальные потребности. Становление некоторых из них происходит буквально «на наших глазах», например, развитие профессионального страхования спортсменов (правовой статус данной категории значительно отличается от лиц, работающих по традиционному трудовому договору²) или страхования актеров и

пути прогресса: народ одобрил закон об обязательном медицинском страховании. Наконец, в 2004-м граждане выразили свою поддержку охране материнства (См.: Бабаева Л. 100 лет социального обеспечения в Швейцарии // Наша газета. 2014. 14 февраля).

¹ Как отмечают некоторые исследователи, «функциональная организация социального страхования меняется во времени и по странам». По их мнению, «еще пять лет назад система социального страхования включала четыре отрасли: медицинское, пенсионное страхование, страхование от несчастных случаев и от безработицы / См.: Страхование / под ред. Федоровой Т.А. 2-е изд. М., 2005. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что по классификации Международной организации труда существует восемь классических социально-страховых случаев, определяющих соответствующие им самостоятельные виды обязательного социального страхования: 1) болезнь; 2) материнство; 3) инвалидность; 4) старость; 5) смерть кормильца; 6) безработица; 7) расходы в связи с чрезвычайными обстоятельствами; 8) производственные травмы / Рекомендация МОТ № 67 от 12 мая 1944 г. «Об обеспечении дохода».

² См.: Дедиков С.В. Страхование профессиональных спортсменов: гражданско-правовые аспекты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 9. С. 29–36; Найбайсенко Д.В. Проблема обязательного страхования спортсменов // Четвертая международная научно-практическая конференция «Спортивное право: перспективы развития»: материалы конференции. М., 2010. С. 127–130; Чурилкин И.Н. Страхование спортсменов и российское законодательство // Проблемы совершенствования гражданского законодательства: материалы заседания «круглого стола». М., 2013. С. 156–161; Шевченко О.А. Обязательное страхование спортсменов. Некоторые вопросы теории и практики // Четвертая международная научно-практическая конференция «Спортивное право: перспективы развития»: материалы конференции. М., 2010. С. 94–99 и др.

§ 1. Тенденции развития систем социального страхования в зарубежных странах

музыкальных исполнителей¹ (как видится, страхование голоса и различных частей тела вряд ли укладывается в традиционную концепцию страхования от «несчастного случая на производстве», а возможные страховые случаи далеко не всегда связаны с ухудшением здоровья, в связи с чем они выходят за пределы коммерческого страхования жизни и здоровья). Однако относить эти возможные новые виды социально ориентированного страхования к классическому социальному страхованию нет никаких оснований в силу того, что социальное страхование страхует только три вида социально-страховых рисков: 1) риск работника утратить свой регулярный заработок или иной вид своего дохода от трудовой деятельности; 2) риск возникновения у работника социальных расходов чрезвычайного характера, на покрытие которых не рассчитан его заработок (доход); 3) риск материальной ответственности работодателя перед своим работником, получившим трудовоеувечье или профессиональное заболевание в процессе своей трудовой деятельности. Как мы видим, все перечисленные новые страховые случаи не входят в концепцию социально-страховых рисков.

2) Стремление современного государства минимизировать бремя расходов на поддержание системы социального страхования в сочетании с тенденцией социального иждивенчества со стороны граждан.

Правое решения многих стран сегодня находятся под влиянием различной степени кризисных социальных явлений, что дает повод некоторым исследователям рассуждать даже о Великой (или Глобальной) Рецессии в современной экономике (по аналогии с небезызвестной Великой Депрессией²). Как отмечает К.А. Самутин, «в странах ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) процент населения в возрасте старше 65 лет увеличился с 8,5% в

¹ См.: Примечательную подборку случаев так называемой «звездной страховки», подготовленную страховыми агентством «Магистр». URL: <http://imagistr.ru/stars.html> (дата обращения: 30 апреля 2015 г.).

² См., например: Алимбекова А.С. Проблемы применения налогово-правовых норм в условиях экономической рецессии // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сборник научных статей (по материалам международной научно-практической конференции, г. Саратов, 27 мая 2009 г.). С. 216–220; Гришин В.В. Антикризисное управление на фоне проблем глобальной рецессии // Арбитражный управляющий. 2009. № 5 (42). С. 28–30; Покачалова Е.В. К вопросу о необходимости познания эволюции научных взглядов о зарождении и развитии правоотношений в сфере публичного кредита и долга в целях преодоления современной мировой рецессии // Современная юридическая наука и право-применение (III Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2010 г.). С. 286–287.

1960 г. до 13,8% в 2005 г., и, по прогнозам, к 2050 г. составит 25,2%. ...В большинстве развитых стран подушевое потребление услуг здравоохранения пожилыми людьми в 3–5 раз выше, чем людьми молодого возраста и среднего возраста. Увеличение продолжительности жизни увеличивает пенсионную нагрузку на работающее население и несет серьезную угрозу финансовой обеспеченности государственных пенсионных обязательств. Это послужило основным побудительным мотивом к реформированию пенсионной системы на страховых принципах практически во всех развитых странах мирового сообщества»¹.

С одной стороны, такие тенденции вызывают стремление современного государства сократить расходы на социальную сферу, ярким проявлением чего является проведение в зарубежных странах пенсионных реформ. С другой — именно в кризисное время у населения особенно сильна потребность в поддержке со стороны государства, и переход на страховые принципы по-прежнему сочетается в развитых зарубежных странах с тенденцией некоторого социального иждивенчества.

Можно прогнозировать, что кризисные явления, повторяющиеся циклично в мировой экономике в сочетании с необходимостью уйти от описанной выше диспропорции в отношении к государственному социальному обеспечению стимулируют дальнейшее развитие негосударственного сектора в социальном страховании. Государство будет стремиться разделить с гражданами ответственность за их собственное социальное благополучие и побуждать тем самым к большей социальной активности.

Увеличение пенсионного возраста, которое вызывает много дискуссий, мы считаем непродуктивным шагом для решения имеющихся проблем, поскольку экономия на пенсионном страховании обернется, скорее всего, повышением расходов на страхование по безработице, ведь не секрет, что «возрастные» категории работников (старше 40–45 лет) являются недостаточно востребованными у современных работодателей².

¹ См.: Самутин К.А. Экономические аспекты пенсионной реформы: опыт Запада и российские реалии // Российское предпринимательство. 2012. № 20. С. 11–17.

² Показателен в связи с этим следующий случай. В Швеции повышение пенсионного возраста всего на 1 год (с 65 до 66 лет), планировавшееся еще в 1993 г., было в свое время отложено на неопределенное время, поскольку инициированное правительством исследование финансовых показателей проекта данной реформы продемонстрировало ее экономическую неэффективность именно в разрезе резкого увеличения затрат на выплату пособий по безработице, особенно в сопоставлении с незначительностью роста объемов долгосрочных пенсионных накоплений.

3) Попытки имплементации гражданско-правовых механизмов в публично-правовую систему социального страхования.

С самых первых этапов становления системы социального страхования в развитых странах важную роль играли традиционные правовые институты (например, институт договора) и теоретические конструкции гражданского права (такие, как гражданско-правовые концепции риска, непредвиденных обстоятельств, ответственности и т.д.¹).

Этому способствовали постоянные проблемы государственных систем социального обеспечения и как следствие неуклонно расширение негосударственного сектора услуг по социальному страхованию. Например, английский политолог Э. Мартин отмечает, что в Великобритании государственная Национальная система здравоохранения (НСЗ) является в настоящее время объектом серьезной критики. Среди наиболее острых проблем — долгие очереди на госпитализацию, переполненные больницы, нехватка младшего медицинского персонала. Альтернативой выступает частный сектор медицинских услуг, который считается более эффективным. У многих пациентов, нуждающихся в срочной операции, просто не остается иного выбора, как обращаться за помощью к платной медицине, поскольку очередь на бесплатную госпитализацию в системе НСЗ может составлять месяцы, а то и годы. При этом существуют два основных способа получения частной медицинской помощи: оплата напрямую или посредством медицинской страховки (которая позволяет значительно снизить стоимость медицинских услуг). Купить

ний. Поэтому большинство зарубежных стран осуществляют подобные реформы крайне медленно и осторожно, одновременно предпринимая целенаправленные шаги по компенсации негативного эффекта от таких новаций, способных проявиться в сфере занятости и отразиться на общем уровне благосостояния населения (См.: Черняева Д.В. Повышение пенсионного возраста как элемент пенсионной реформы: сравнительно-правовой анализ // Трудовое право. 2010. № 6).

¹ Например, М.Б. Дуденкова отмечает, что в конце 19 — начале 20 в. во всех европейских странах были принятые специальные законы, заменяющие общегражданскую ответственность специальной ответственностью предпринимателей за вред иувечья, причиненные рабочим на предприятии. В соответствии с этими законами, бремя доказывания переместилось с рабочего на предпринимателя, который должен был доказать вину потерпевшего в произошедшем несчастном случае. В рамках гражданского права сложилась концепция профессионального риска, согласно которой несчастные случаи стали рассматриваться не как «непредвиденное и неожиданное нарушение нормального хода производства, а как нечто безусловно присущее данному производству» (См.: Дуденкова М.Б. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10–11).

частную медицинскую страховку, как правило, можно в страховой компании¹. Однако такая система негосударственного страхования также не свободна от недостатков. Например, все страховые компании, работающие с медицинскими страховками, ставят перед клиентами ряд ограничений. Самым важным из них является отказ страховать уже существующие состояния здоровья. На деле это означает, что хронические заболевания, а также заболевания, возникшие к моменту заключения договора со страховой компанией, исключаются из числа страховых случаев².

Во Франции предоставляемая системой социального обеспечения «обычная» страховка (conventionee) покрывает только часть расходов — некий установленный стандарт медицинских услуг. Все, что выходит за его рамки, в т.ч. услуги дантиста и окулиста, оплачивается из дополнительной страховки (mutuelle), которая может быть предложена работнику работодателем или куплена самостоятельно³.

Последней по времени попыткой в отечественной юридической практике имплементации гражданско-правового механизма договора в правоотношения по обязательному социальному (пенсионному) страхованию стало внедрение института договора обязательного пенсионного страхования, заключаемого между лицом, застрахованным в системе обязательного пенсионного страхования, и негосударственным пенсионным фондом. Назвать эту попытку успешной вряд ли возможно.

4) Повышение уровня государственных гарантий прав граждан в сфере социального страхования.

Расширение государственных гарантий прав граждан в сфере социального страхования происходит в зарубежных странах по различным направлениям. Например, во многих странах были созданы

¹ Наиболее известны такие крупные страховые компании Великобритании, как «Norwich Union», «Bupa», PPP, предлагающие разнообразные схемы частной медицинской страховки по различным ценам. Страховые выплаты производятся ежемесячно, обычно напрямую с банковского счета клиента (так называемый прямой дебет), причем вне зависимости от востребованности услуги, то есть, от того, пользовался ли клиент в этот промежуток времени медицинской помощью или нет. В случае, когда клиенту требуется медицинская помощь, он подает заявку в страховую компанию и извещает ее о природе заболевания. Затем он должен взять у районного врача НСЗ направление в частную клинику с указанием причин обращения. Счет за лечение врач частной клиники направляет непосредственно страховой компании (См.: Мартин Э. Социальное обеспечение в Великобритании и Франции // Свободная мысль — XXI. 2005. № 8).

² См. подробнее: Мартин Э. Указ. соч.

³ Там же.

§ 1. Тенденции развития систем социального страхования в зарубежных странах

так называемые фонды гарантирования страховых выплат (в США, Великобритании, Испании, Нидерландах, Литве, Казахстане)¹.

В Казахстане, например, был принят даже специальный Закон Республики Казахстан от 3 июня 2003 г. № 423 «О Фонде гарантирования страховых выплат». Этот закон определяет правовое положение, порядок создания и деятельности Фонда гарантирования страховых выплат, а также условия участия страховых организаций в Фонде гарантирования страховых выплат и принципы обеспечения контроля за его деятельностью².

Во многих странах закрепляются нормы о специальном праве и дееспособности для профессиональных участников страховых правоотношений, как правило, в виде лицензионных требований.

5) Постепенное сближение моделей социального страхования разных стран в связи с правовой интеграцией и сближением различных правовых семей, формирование общих стандартов в сфере социального страхования.

Общепланетарное явление глобализации и интеграционные процессы в мировой политике, экономике и социальном развитии не могли не затронуть и сферу социального страхования. Например, с 1 января 2015 г. вступил в силу Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., участниками которого являются Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Армения и Кыргызская Республика. В пункте 3 статьи 98 Договора указано: «Социальное обеспечение (социальное страхова-

¹ Система гарантирования страховых выплат впервые появилась в США в 1939 г., когда был создан Американский трастовый фонд, который осуществлял выплаты по страховым претензиям в период Второй мировой войны. Первоначально гарантитные фонды были предназначены для обязательных выплат компенсаций рабочим. В 1940–1950-х гг. в нескольких штатах были созданы фонды гарантирования страхования автомобилей. Концепция гарантитного фонда была постепенно принята к концу 1982 г. 50 штатами. Модельным Актом НАСК по страхованию имущества и страхованию от несчастных случаев было рекомендовано, чтобы каждый штат в финансировании программы использовал принцип оценки размера взносов страховщиков после наступления неплатежеспособности какого-либо страховщика, когда компания становится неплатежеспособной, другие страхователи этого же штата облагаются суммой, необходимой для выплаты претензий к неплатежеспособной компании. Единственным штатом, не использующим эту систему, является Нью-Йорк (здесь используется принцип предварительной оценки размера взносов). Сегодня в США фонды компенсационных выплат (Insolvency/guaranty fund) создаются в каждом штате отдельно, но при этом объединяются на федеральном уровне / Кастронова Т.А. Перспективы создания фонда гарантирования страховых выплат в России на основе позитивного зарубежного опыта // Финансовое право. 2011. № 12. С. 11–13.

² Там же.

ние) (кроме пенсионного) трудящихся государств-членов и членов семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства. Трудовой (страховой) стаж трудящихся государств-членов засчитывается в общий трудовой (страховой) стаж для целей социального обеспечения (социального страхования), кроме пенсионного, в соответствии с законодательством государства трудоустройства»¹.

Вместе с тем, процессы интеграции наталкиваются на очевидные трудности ввиду того, что правовые модели регулирования социального страхования различаются, иногда существенным образом, даже у государств с весьма близкими правовыми традициями. В связи с активной политикой Российской Федерации по формированию Единого экономического пространства в отдельном исследовании нуждаются возможные направления гармонизация законодательства о социальном страховании в государствах — членах Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) — в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Киргизской Республике².

Таким образом, системы социального страхования в зарубежных странах демонстрируют противоречивые тенденции развития. Современное государство балансирует между необходимостью оправдать ожидания населения и получить необходимую поддержку (особенно в период подготовки к очередному выборальному циклу), с одной стороны, и объективной необходимостью поддержания баланса расходов в непростой экономической ситуации. В этой ситуации будет возра-

¹ Таким образом, граждане Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Армения и Республики Киргизстан, работающие на территории Российской Федерации, с 1 января 2015 г. имеют право на получение всех видов пособий по обязательному социальному страхованию, такие как: на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, ставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком), социальное пособие на похоронение (См. более подробно информацию, размещенную на Интернет-сайте регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации. URL: http://45fss.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1967:2015-02-12-11-48-26&catid=29:2011-08-08-07-11-34&Itemid=100034 (дата обращения: 30 апреля 2015 г.).

² Воронин Ю.В. О формировании единого социального пространства в государствах, входящих в Евразийский экономический союз // Гармонизация современного трудового права: материалы секции трудового права и права социального обеспечения VI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции / отв. ред. Э.Г. Тучкова, К.Д. Крылов. М., 2014. С. 41–50.

§ 1. Тенденции развития систем социального страхования в зарубежных странах

стать значение правовой науки, разрабатывающей новые механизмы перераспределения потоков страховых средств между населением.

Регулирование пенсионных систем продолжает оставаться одним из приоритетных направлений деятельности публичной власти в зарубежных странах. Возможные векторы развития являются предметом изучения и мониторинга как на национальном, так и наднациональном уровне.

В частности, в течение последних лет Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, англ. *Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*) регулярно готовит доклады и обзоры, описывающие существующую практику в странах и рекомендации ОЭСР. В частности, «Краткий обзор пенсий, ОЭСР» (2011 г.) и «Пенсии в перспективе, ОЭСР 2012 г.», «Обзор ОЭСР по рынку труда и социальной политике» (2011) и др. В 2015 г. вышел 10-летний юбилейный выпуск издания «Pensions at a Glance». Всего было издано 6 выпусков. Юбилейный выпуск названного издания содержит ключевые индикаторы для сравнения пенсионной политики пенсии и ее результатов между странами — членами ОЭСР, а также пенсионных систем в странах ОЭСР и странах G20¹. Две специальные главы посвящены глубокому анализу влияния позднего вступления на рынок труда, безработицы и отпуска по уходу за ребенком на последующий уровень пенсии. В главе, посвященной Российской Федерации, представлены данные о формировании пенсий до 2014 г.

Следует отметить пристальное внимание и заинтересованность ОЭСР в отношении развития пенсионной системы Российской Федерации². Так, ОЭСР еще в 2012 г. подготовлен Обзор «Роль накопительных пенсий в системах пенсионного обеспечения: Проблемы пенсионной системы Российской Федерации»³. В последующие годы Российской Федерации постоянно была включена в предмет для изучения и обобщения опыта наряду с другими странами ОЭСР.

За прошедшие десять лет *многие страны ОЭСР провели реформы для обеспечения финансовой устойчивости пенсионных систем и экономики средств государственного бюджета*. Основные цели пенсионных реформ сводятся к следующим: систематизация регулирования пенсионных систем, охватывающая обязательные и добровольные схемы; адекватность пенсионных пособий; обеспечение сбалансированности

¹ URL: <http://pensionreform.ru/files/104320/8115201e.pdf> (дата обращения: 21 ноября 2016 г.).

² URL: <http://www.oecd.org/fr/retraites/> (дата обращения: 21 ноября 2016 г.).

³ URL: <http://pensionreform.ru/files/36761/06.2012.%20%D0.pdf> (дата обращения: 21 ноября 2016 г.).

в вопросах финансовой устойчивости пенсионных систем с доступностью пенсионных взносов для налогоплательщиков и плательщиков; создание системы юридических, экономических и организационных стимулов, побуждающих людей к более длительной трудовой деятельности и накоплению пенсионного капитала в период трудоспособности; повышение эффективности управления средствами пенсионной системы; диверсификация инвестирования пенсионных средств через поставщиков пенсионных услуг различных форм собственности (государственные и частные) и уровни управления (государственные, общеотраслевые и личные) и расширение источников пенсионного дохода; другие типы изменений, например, временные меры и средства, предназначенные для стимулирования восстановления экономики.

Для обеспечения финансовой устойчивости бюджетов пенсионных систем, как правило, использовались следующие меры¹:

– индексация пенсий в сторону сокращения выплат в странах, которые столкнулись с бюджетными финансовыми проблемами: в Чехии, Венгрии и Норвегии пенсии более не индексируются в зависимости от уровня заработной платы; в Австрии, Греции, Португалии и Словении индексация была заморожена для всех работников, кроме тех, уровень зарплаты которых невелик; в Греции индексацию увязали с индексом потребительских цен²;

– индексация пенсий в сторону увеличения для сохранения покупательской способности пенсионеров отмечена только в 3-х странах — Австралии, Финляндии и США;

– бюджетная консолидация: в Ирландии и Португалии введено налогообложение пенсий служащих государственного сектора, ограничены выплаты в связи с более ранним выходом на пенсию и другие налоговые льготы (Ирландия);

– расчет пенсионных накоплений (пенсионные формулы): в Норвегии размеры пенсионных платежей для молодых работников привязали к ожидаемой продолжительности жизни и к полноте истории пенсионных отчислений, в Финляндии накопительные пенсии привя-

¹ Для обобщения информации о пенсионной политике в странах ОЭСР использовались результаты исследований, выполненные Т.И. Чурсиной, Ф.А. Лещенко-вым, С.В. Янкевичем. Результаты исследований не были опубликованы.

² В настоящее время в Греции рассчитываются пенсионные выплаты на основании среднего размера заработной платы, получаемой на протяжении жизни, а не исходя из размеров последней заработной платы. С января 2013 года, правительство сократило размер ежемесячной пенсии, размер которой превышает 1 000 евро в месяц на 5–15% в зависимости от объема пенсионного дохода. Планируется сокращение пенсий еще на 15–25%. URL: <http://greece.greekreporter.com/2016/11/15/new-pensions-in-greek-public-sector-will-be-slashed-15-25/>

§ 1. Тенденции развития систем социального страхования в зарубежных странах

зали к ожидаемой продолжительности жизни, аналогичную реформу планируют провести в Испании в самое ближайшее время;

– изменение баланса между частными и государственными пенсионными схемами для увеличения поступления средств в государственный бюджет: в Венгрии отказывались от обязательного накопительного компонента с 2010 г., в Польше размер отчислений в частные фонды снижается с 7,3 до 3,5% с перераспределением отчислений в государственные фонды, в Словакии с 2009 г. пенсионные отчисления на накопительную часть стали добровольными, но с 2012 г. вновь оказались обязательными; в Чехии, Израиле, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии вводятся пенсионные схемы с определенным размером отчислений.

Выполнение таких решений обеспечивалось следующими мерами экономического и правового характера:

1. *Увеличение трудоспособного возраста*¹ посредством:

- а) увеличение пенсионного возраста²;
- б) стимулирование работы после достижения пенсионного возраста, к примеру, посредством создания специальных бонусов для трудящегося человека пенсионного возраста, а также с помощью увеличения размеров пенсионных выплат;
- в) отказ от схем раннего выхода на пенсию или сокращение их количества.

2. *Стимулирование продолжения трудовой деятельности в пенсионном возрасте* различными финансовыми бонусами для работников старшего возраста и трудовыми гарантиями:

- увеличение размера пенсионных платежей работникам, которые откладывают выход на пенсию;
- увеличение размер налогового вычета из подоходного налога для работающих пенсионеров;

¹ В последнее десятилетие большинство стран ОЭСР приняли законодательство, согласно которому повышается пенсионный возраст с 65 до 67 лет (например, Норвегия и Исландия) и уравнивается возраст выхода на пенсию мужчин и женщин в разных странах (например, в Словении и Польше 65 и 67 лет соответственно). В Дании, Греции, Венгрии, Италии, Корее и Турции решили связать будущее увеличение пенсионного возраста с изменениями в продолжительности жизни. Однако это означает, что возраст выхода на пенсию в Дании и Италии может стать более чем 67 лет. Пока воздержались от принятия решения о повышении возраста выхода на пенсию в Израиле и Швейцарии.

² Основные реформы приводили к изменению пенсионного возраста, который в большинстве стран должен составить 67 лет к середине XXI в. Эта отметка, как правило, будет преодолеваться посредством связывания пенсионного возраста и ожидаемой продолжительности жизни.

– непосредственное обращение к рынку труда для того, чтобы пролонгировать работоспособный возраст: на сохранение за человеком пенсионного возраста своего рабочего места и на исключение возрастной дискриминации на рынке труда¹.

3. *Снижение административных затрат*², возникающих в связи с функционированием системы пенсионного обеспечения в зарубежных странах:

– Австралия в 2013 г. предложила недорогую и достаточно простую схему *MySuper*, представляющую собой готовый пенсионный продукт;

– в Чили поощряется справедливая конкуренция среди организаций пенсионного страхования для формирования наиболее экономически выгодных условий для граждан этого государства;

– в Швеции существует недорогой и достаточно эффективный фонд под названием *AP7*;

– в Японии был создан новый государственный орган государственных пенсионных схем, оперирующий самыми недорогими государственными схемами;

– в Дании, Греции, Италии и Швеции произошло объединение различных государственных органов, ответственных за управление и выплату пособий по социальному обеспечению;

– в Греции число пенсионных планов сократилось с 133 до 3³;

– в Греции и Южная Корея создали информационные системы для управления записями социального обеспечения, с тем, чтобы сделать свои пенсионные системы более доступными и эффективными;

– в Эстонии введены верхние пределы платежей, возложенных на участников плана пенсионного страхования.

4. *Поддержка людей, пострадавших от последствий экономического кризиса 2008 г., открытием доступа к национальным пенсионным системам*⁴:

¹ Соединенное Королевство Великобритании и Северной отменило категорию «общего возраста выхода на пенсию» чтобы обеспечить гражданам пенсионного возраста возможность продолжать работать вместо выхода на пенсию.

² Высокие тарифы могут заставить работника отказаться от участия в добровольных планах пенсионного страхования, а также сделать обязательное страхование чрезвычайно накладным.

³ Греческое правительство также применило удачный унифицированный подход, согласно которому все взносы и отчисления работников были объединены в консолидированный платеж в целях упрощения и предотвращения уклонения от уплаты.

⁴ Цель таких мероприятий — мотивация людей к трате своих средств, в первую очередь, на бытовые и естественные нужды, кроме того, в нескольких государствах подобные меры стали частью национальных планов по предотвращению бедности среди пенсионеров и малоимущих граждан.

§ 1. Тенденции развития систем социального страхования в зарубежных странах

— в Исландии гражданам было разрешено получать доступ к своим пенсионным накоплениям в условиях кризиса, что обеспечило им своеобразную финансовую «подушку безопасности»;

— в Австралии разработали систему льгот, предназначенных для оказания помощи людям в удовлетворении таких потребностей, как уход на дому и оплата счетов за коммунальные услуги;

— в Новой Зеландии в 2009 г. прекратили взыскание отчислений, с сохранением при этом обязательств по выплате пенсий гражданам.

5. Некоторые страны отступили от ранее взятых обязательств по предварительному финансированию будущих пенсионных обязательств за счет резервных фондов:

— в Ирландии часть государственных пенсионных резервов использованы для рекапитализации банковского сектора страны, который балансировал на грани финансового дефолта; были приостановлены все дальнейшие отчисления в Национальный Резервный Пенсионный фонд в качестве реакции на дефицит бюджета;

— во Франции было принято решение о распределении части средств Национального Пенсионного Резерва в 2011 г. вместо запланированного в 2020-м г.;

— в Португалии уровень пенсионных выплат был заморожен в 2011 г., а 13-я пенсия не выдавалась пенсионерам с высоким уровнем дохода;

— в Чехии повышение пенсионных выплат было ограничено их индексацией.

6. Период, в течение которого производились страховые отчисления, становится частью юридического состава, при наступлении которого возникает право на пенсию¹.

Государственная политика стран ОЭСР в отношении диверсификации и сохранении сбережений реализовывалась в следующих решениях:

1) внедрение добровольных пенсионных планов по улучшению инвестиционных возможностей для работников и увеличение конкуренции между фондами (Канаде, Чехии и Словакии, Польше и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии);

2) распределение рисков между государством и работником, которое реализуется предоставлением права выбора способов инвестирования в частные схемы (Канада, Эстония, Венгрия, Израиль, Мексика и Польша, к примеру, приняли эту политику при поддержке

¹ Например, во Франции выход на пенсию возможен в возрасте 62 лет, однако для получения полной пенсии необходимо, чтобы работник производил пенсионные отчисления не менее 42 лет.

мер по автоматическому перемещению взносов граждан в менее рискованные инвестиции при приближении их к выходу на пенсию);

3) ослабление ограничений инвестиционных возможностей для содействия большей диверсификации портфелей пенсионных фондов (Чили, Финляндия, Швейцария и Турция)¹;

4) повышение показателей платежеспособности пенсионных фондов путем закрепление дополнительных требований в отношении инвестиций в рискованные активы (Канада, Чили, Эстония и Ирландия) или прямого вмешательства государства для возмещения потери в их стоимости активов и восстановления финансовой платежеспособности фондов (Канада и Ирландия)².

В странах ОЭСР для работников, которые попадают на рынок труда сегодня, общим итогом названных решений предположительно станет сокращение (в сравнении с предыдущим поколением) размера пенсионных платежей. Увеличить свою пенсию будет возможно, если они продолжат работать после наступления пенсионного возраста.

§ 2. УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: СТРАХОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ИЛИ ПАТЕРНАЛИЗМ?

(Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев)

Современное право — полиструктурное нормативное образование, которое включает в себя множество плоскостей структурирования, помимо традиционного деления на отрасли права. В частности, одним из компонентов системы права, исследование которого позволяет выявить сложность и многомерность ее внутренней структуры, является комплексный межотраслевой институт, концепция которого подробно обоснована в российской юридической науке³.

¹ В Чили и Словацкой Республике такая политика позволила пенсионным фондам иметь большую долю иностранных инвестиций с целью хеджирования риска национального дефолта.

² Финляндия и Нидерланды временно смягчили правила платежеспособности, предоставив фондам больше времени для восстановления.

³ См., например: Асташкина Е.Ю., Баева Н.А., Боташева Ф.Н., Ковязин В.В. Договор как межотраслевой институт частного права: монография. Ставрополь, 2011; Барков А.В. Социальное обслуживание как комплексный межотраслевой пограничный частноправовой институт: реалии и перспективы развития // Проблемы взаимодействия отраслей частного права: материалы международной научно-

§ 2. Участие государства в системе обязательного социального страхования

Ярким примером комплексного межотраслевого института, расположенного не просто на стыке двух отраслей права, но на стыке частного права и публичного права, является институт страхования.

Частноправовой компонент данного нормативного комплекса представлен, прежде всего, нормами гражданского права, закрепленными в гл. 48 «Страхование» Гражданского кодекса Российской Федерации. Нормативным правовым актом, конкретизирующим положения данной главы является Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-И «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹.

Публично-правовой компонент представлен целым рядом норм права социального обеспечения, которые нашли свое воплощение в таких нормативных правовых актах, как Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»², Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»³, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»⁵, Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязатель-

методической конференции (г. Воронеж, 3–4 марта 2006 г.). С. 121–129; Башков А.В. Межотраслевой институт защиты права собственности // Российский юридический журнал. 2009. № 3 (66). С. 136–144; Беседин Р.А. Доверенность как межотраслевой институт: проблемы правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 49–52; Васильев В.В. Межотраслевые правовые институты в системе гражданского права // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции (г. Саратов, 1–2 июня 2012 г.). Саратов, 2012. С. 246–247; Елисеев В.С. Межотраслевой институт сложных экономических обязательств: перспективы создания // Предпринимательское право. 2008. № 3. С. 37–42; Морозова Л.А. Государство и собственность (Проблемы межотраслевого института) // Государство и право. 1996. № 12. С. 19–32; Хромченков О.В. Договор как межотраслевой институт // Реклама и право. 2006. № 2. С. 33–36 и т.д.

¹ Российская газета. 1993. 12 января (с дальнейшими изменениями).

² Российская газета. 1999. № 139. (с дальнейшими изменениями).

³ Российская газета. 1998. № 153–154 (с дальнейшими изменениями).

⁴ Российская газета. 2001. № 247 (с дальнейшими изменениями).

⁵ Российская газета. 2006. № 297 (с дальнейшими изменениями).

ного медицинского страхования»¹, Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»².

Такое положение института социального страхования на стыке частного и публичного права диктует особый интерес к исследованию данного института в различных плоскостях, а не одномерно. Однако в целом гражданско-правовой компонент института социального страхования исследован намного меньше, чем публично-правовой³, что обуславливает актуальность рассмотрения этого института именно с цивилистической точки зрения.

Доля частноправового компонента в этом институте обусловлена большим или меньшим участием государства в системе социального страхования, большим или меньшим весом патерналистской парадигмы в обеспечении функционирования данного правового института, в связи с чем роль и значение этой парадигмы следует рассмотреть более подробно.

В отечественной правовой, социологической, философской и политологической литературе продолжаются дискуссии по поводу места патернализма в современном российском менталитете⁴. Наи-

¹ Российская газета. 2009. № 137 (с дальнейшими изменениями).

² Российская газета. 2010. № 274 (с дальнейшими изменениями).

³ См., например: Акишева Г.Р. Страхование профессиональной ответственности по гражданскому праву России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006; Волкова И.А. Страхование предпринимательского риска в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004; Рудов Д.Н. Страхование банковских вкладов в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Шеффер В.Э. Страхование ответственности субъектов гражданско-правовых отношений // Проблема правосубъектности: современные интерпретации: материалы научно-практической конференции (г. Самара, 28 февраля 2003 г.). 2-е изд., испр. и доп. Самара, 2003. С. 79–81; Дедиков С.В. Страхование строительно-монтажных рисков: гражданско-правовой аспект // Юридическая и правовая работа в страховании. 2005. № 2. С. 81–86; Его же. Страхование поручительства: гражданско-правовой анализ // Юридическая и правовая работа в страховании. 2010. № 1 (21). С. 8–18; Мачкасов А.И. Обязательное государственное страхование в системе гражданско-правовых норм // Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы. 2009. Вып. 4. С. 123–126; Савин А.Г. Страхование рисков предпринимательской деятельности: гражданско-правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012; Шиминова М.Я. Договор страхования в системе гражданско-правовых договоров // Вопросы экономики и права. 2012. № 1. С. 39–46 и др.

⁴ См., например: Бондарев С.В. Государственный патернализм и местная власть в современной России: социально-философская трактовка интересов личности и общества // Философия права. 2011. № 1. С. 52–55; Вовк В.Н. Патернализм в

§ 2. Участие государства в системе обязательного социального страхования

более убедительной представляется точка зрения, согласно которой патернализм продолжает оставаться значимой составляющей российского социокода.

Вместе с тем, различаются оценки этого факта; достаточно влиятельной остается тенденция расценивать патернализм как «тормоз» развития российского общества, своего рода «социально-политический атавизм»¹. Модели патерналистского государства как «устаревшего» противопоставляется более «прогрессивная и демократическая» модель сервисного государства. Однако необходимо иметь в виду, что сами по себе обе концепции, и патерналистского государства, и сервисного государства, не несут аксиологического заряда, моральной полярности. Они не являются изначально положительными или изначально негативными моделями. На первый план должно выходить соответствие той или иной модели национальному правовому менталитету, поскольку, если навязать модель, чуждую общественному сознанию, в массе не воспринимаемую им, возможны крайне нежелательные общественные последствия.

российском правовом менталитете // Юристъ-Правоведъ. 2008. № 6. С. 124–126; Лубский Р.А. Государственность и патернализм в России // Философия права. 2012. № 6. С. 19–21; Хачатрян Р.А. Патернализм в политической культуре России // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов XVI Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2013. С. 52–54; Цуканов С.С. Патернализм российского государства (IX–XIX вв.): историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Его же. К вопросу о сущности и содержании понятия «патернализм государства» на современном историческом этапе // Право. Адвокатура. Нотариат: сборник материалов межвузовских научных чтений (11 апреля 2011 г.). Вып. 8. С. 86–93 и т.д.

¹ См., например: Колесовский А.М. Кризис российской экономики и инновации: региональный и ментальный аспекты // Журнал институциональных исследований. 2011. № 2. С. 117; Ситнова И.В. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2011. № 3 (103). С. 21; Смирнов С.Н. От «либерте» к «варьете» в социальной политике. Размышления над статьей доктора философских наук // Мир России. 2007. № 2. С. 129 и т.д.

Показательно, например, следующее высказывание: «концептуальные изменения в социальной политике связаны не только с объективными процессами социальных реформ, но и общим фронтом социально-гуманитарных исследований, антропологическим поворотом в науке, освобождением идеи человека от фатальности идеологических и классовых оков, преодолением иждивенческой психологии, политики «собесовского подаяния» и государственного патернализма. Сама возможность конструирующего социального менеджмента связана с переходом к стабильности общества, приоритету человеческих ресурсов, уважению профессионала. Современные реформы сталкиваются с барьерами стереотипов, из-за которых не так просто осуществить переход российской социальной политики от собесовских стратегий к ресурсным» (См.: Ярская В.Н. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент. Проблемы анализа // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. № 1. С. 19).

И здесь нельзя не учитывать, что для поколений российских граждан, правовое мышление которых формировалось в советский период, резкий переход от доктрины патернализма к сервисному государству означает кардинальную ломку правового мировоззрения и связанную с этим социокультурную дезориентацию. Отказ государства от концепции патернализма при этом воспринимается населением в массе как отказ государства от исполнения возложенных на него обязательств перед своими гражданами, своего рода «предательство» (примером этого была крайне негативная реакция общественности на так называемую «монетизацию льгот»).

Чтобы не допустить подобной ситуации, переход на другую парадигму может осуществляться только мягко, постепенно, начинаться с трансформации правового менталитета «молодых» поколений, которые формировались уже в новых экономических и социальных условиях. Как видится, принудительный отказ от концепции патернализма в масштабах всего государства невозможен в принципе, поскольку в патернистских отношениях состоят две стороны — государство и общество. И если государство по своей инициативе отказывается от парадигмы патернализма, а общество продолжает ею руководствоваться, возникает конфликт мировоззрений, падает доверие граждан к власти, снижается уровень поддержки государства гражданами.

Рассмотрим, насколько влиятельной остается концепция патернализма в современной российской системе социального страхования.

Здесь прослеживается одновременное влияние двух противоположных тенденций. С одной стороны, можно отметить стремление самого государства отказаться от бремени патернализма в сфере социального страхования и побудить население к переходу на механизмы самоуправления в данной сфере (по примеру Германии, где социальным страхованием занимаются не государственные учреждения, а публично-правовые кассы, управляемые на паритетной основе работодателями, работниками и государством).

Это проявляется, например, и в риторике высших должностных лиц государства. В частности, Президент Российской Федерации В.В. Путин уже в своем первом Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г.¹ подчеркнул: «политика всеобщего государственного патернализма сегодня экономически невозможна и политически нецелесообразна. Отказ от нее диктуется

¹ См. текст Послания, размещенный на официальном Интернет-сайте. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml (дата обращения: 26 апреля 2015 г.).

§ 2. Участие государства в системе обязательного социального страхования

как необходимостью наиболее эффективного использования финансовых ресурсов, так и стремлением включить стимулы развития, раскрепостить потенциал человека, сделать его ответственным за себя, за благополучие своих близких». Д.А. Медведев в период нахождения на посту Президента Российской Федерации в известной статье «Россия, вперед!» также назвал в числе «запущенных социальных недугов», сковывающих творческую энергию нашей страны и тормозящих наше движение вперед, наряду с «вековой экономической отсталостью» и «вековой коррупцией», следующий «недуг»: «широко распространенные в обществе патерналистские настроения. Уверенность в том, что все проблемы должно решать государство. Либо кто-то еще, но только не каждый на своем месте»¹.

Ученые также отмечают, что в рамках системы социального страхования сегодня развиваются разнообразные гражданско-правовые механизмы, например, в сфере негосударственного пенсионного страхования². Такие тенденции представляются противоестественным для социального страхования, противоречащим его базовым принципам.

На практике государство все еще не может полностью отказаться от некоторых патерналистских подходов, например, оно не может полностью оставить систему социального страхования «на откуп» страховым принципам и вынуждено не только сохранять поддержку

¹ Медведев Д. Россия, вперед! // Электронная версия статьи, размещенная на официальном Интернет-сайте. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/5413> (дата обращения: 26 апреля 2015 г.).

² Так, О.В. Пермяков пишет: «Согласно Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», величина средней пенсии не должна составлять менее 40% от прежней заработной платы. В Российской Федерации этот показатель значительно ниже и составляет в среднем 24%. В результате возрастаet значение различных гражданско-правовых средств, предоставляющих возможность индивиду за счет собственного участия обеспечить дополнительный и независимый источник доходов к существованию после прекращения активной экономической деятельности. Негосударственное пенсионное страхование, будучи дополнительным инструментом, становится одним из основных и получает все большее распространение в РФ. Так, в настоящее время действуют 170 НПФ, число участников которых, с каждым годом растет и к данному моменту достигло 6,5 млн человек, более миллиона лиц уже получают негосударственную пенсию» (См.: Пермяков О.В. Договорное регулирование отношений в сфере негосударственного пенсионного страхования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 4–5). Вместе с тем, следует заметить, что по методологии МОТ накопительная пенсия и негосударственная пенсия смогут быть приняты во внимание при определении величины коэффициента замещения (отношение размера пенсии к утраченному работником заработку) только в том случае, если они будут носить бессрочный характер и подлежать регулярной индексации.

социальной системы, но и расширять ее. Показателен в связи с этим анализ структуры источников формирования фондов социального страхования¹.

Сопоставим, например, структуру доходов Фонда социального страхования Российской Федерации за различные годы. В открытом доступе на Интернет-сайте данного Фонда размещена только статистика за 2005–2009 гг.², но и она позволяет сделать определенные выводы. Для наглядности эти данные представлены в таблице 1.

Таким образом, доля средств федерального бюджета на реализацию государственных функций в структуре доходов Фонда не только постепенно повышалась (с 9% до 14%), но также в 2009 г. появился новый источник дохода, который отсутствовал на предыдущем этапе — средства федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации. Эти факты мы считаем дополнительными аргументами в пользу вывода об усиления начал патернализма в системе обязательного социального страхования в Российской Федерации. В последующем в федеральных законах о федеральном бюджете также предусматривались нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, включая бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации³.

¹ Фонды социального страхования в современной литературе предлагается определять как «обособленные фонды денежных средств, образованные из обязательных страховых взносов граждан и хозяйствующих субъектов при финансовом участии государства, предназначенные для целевого использования на оказание материальной помощи застрахованному контингенту населения в соответствии с установленными квалификационными условиями» (См.: Страхование / под ред. Т.А. Федоровой. 2-е изд. М., 2005). При этом выделяют три основных метода участия государств в формировании фондов социального страхования: «прямое дотирование фондов социального страхования; государственные субсидии; введение специальных налогов, идущих в фонды социального страхования». Там же.

² См.: Структура доходов бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2005–2007 гг. // Документ, размещенный на официальном Интернет-сайте Фонда социального страхования Российской Федерации. URL: <http://fss.ru/ru/statistics/22028.shtml> (дата обращения: 26 апреля 2015 г.). Структура доходов бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2007–2009 гг. // Документ, размещенный на официальном Интернет-сайте Фонда социального страхования Российской Федерации. URL: <http://fss.ru/ru/statistics/35478.shtml> (дата обращения: 26 апреля 2015 г.).

³ См., в частности, Приложение 1 к Федеральному закону от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (Российская газета, 2013. № 276), Приложение 1 к Федеральному закону от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

§ 2. Участие государства в системе обязательного социального страхования

Таблица 1

Структура доходов бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации
за 2005–2009 гг.

Год	Общий объем доходов	Доходы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	Доходы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	Средства федерального бюджета на реализацию государственных функций	Средства ФФОМС на реализацию государственных функций	Средства федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета ФФСС РФ
2005	186,7 млрд руб.	134,2 млрд руб. (72%)	35,6 млрд руб. (19%)	16,9 млрд руб. (9%)	—	—
2006	218,9 млрд руб.	152,0 млрд руб. (69%)	39,3 млрд руб. (18%)	14,6 млрд руб. (7%)	12,9 млрд руб. (6%)	—
2007	295,4 млрд руб.	190,1 млрд руб. (65%)	48,5 млрд руб. (16%)	41,7 млрд руб. (14%)	15,1 млрд руб. (5%)	—
2008	360,5 млрд руб.	233,8 млрд руб. (64%)	60,2 млрд руб. (17%)	49,8 млрд руб. (14%)	16,7 млрд руб. (5%)	—
2009	440,0 млрд руб.	233,7 млрд руб. (53%)	58,3 млрд руб. (14%)	60,3 млрд руб. (14%)	17,0 млрд руб. (4%)	70,7 млрд руб. (16%)

Показательно также сопоставление данных о структуре доходов бюджетов Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС), Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС) и Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), содержащихся в федеральных законах об исполнении бюджетов соответствующих Фондов за тот или иной год.

В частности, сопоставление данных, содержащихся в федеральных законах об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2010–2014 гг.¹, позволяет сделать вывод о следующей структуре доходов данного Фонда (см. табл. 2).

Сопоставление данных, содержащихся в федеральных законах об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2010–2014 гг.², позволяет сделать вывод о следующей структуре доходов данного Фонда (см. табл. 3).

Сопоставление данных, содержащихся в федеральных законах об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации

¹ См.: Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 153-ФЗ «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2011 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 153-ФЗ «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2011 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 257-ФЗ «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2012 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 297-ФЗ «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2013 год» // СПС «КонсультантПлюс». По состоянию на 10 сентября 2015 г. утвержденные данные за 2014 год отсутствовали (См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 мая 2015 г. № 927-р «О проекте Федерального закона «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2014 год» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2011 г. № 269-ФЗ «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2010 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 154-ФЗ «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2011 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 256-ФЗ «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2012 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 296-ФЗ «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2013 год» // СПС «КонсультантПлюс». По состоянию на 10 сентября 2015 г. утвержденных данных за 2014 год не имелось (См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 934-р «О проекте Федерального закона «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2014 год».

§ 2. Участие государства в системе обязательного социального страхования

Таблица 2

Структура доходов бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2010–2014 гг.

Год	Общий объем доходов	Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	Межбюджетные трансферты из ФФОМС	Возврат остатков средств субсидий и субвенций прошлых лет из Фонда	Поступление в Фонд неправомерно использованных в 2009 г. средств федерального бюджета и бюджета ФФОМС
2010	463 776 664,6 тыс. руб.	109 081 943,2 тыс. руб.	17 500 000,0 тыс. руб.	4 632,9 тыс. руб.	98 318,2 тыс. руб.
2011	558 594 654,3 тыс. руб.	145 910 369,6 тыс. руб.	17 999 983,7 тыс. руб.	1 516,1 тыс. руб.	67 230,4 тыс. руб.
2012	630 783 547,5 тыс. руб.	180 659 733,4 тыс. руб.	17 639 490,2 тыс. руб.	29,9 тыс. руб.	82 881,2 тыс. руб.
2013	603 499 251,7 тыс. руб.	111 208 778,1 тыс. руб.	17 792 200,2 тыс. руб.	–	78 477,1 тыс. руб.

Таблица 3

Структура доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2010–2014 гг.

Год	Общий объем доходов	В том числе за счет межбюджетных трансфертов, полученных из федерального бюджета
2010	101 843 605,4 тыс. руб.	4 734 000,0 тыс. руб.
2011	348 437 079,3 тыс. руб.	21 140 700,0 тыс. руб.
2012	966 542 187,3 тыс. руб.	51 810 000,0 тыс. руб.
2013	1 101 351 388,3 тыс. руб.	25 780 469,0 тыс. руб.

за 2010–2014 гг.¹, позволяет сделать вывод о следующей структуре доходов данного Фонда (см. табл. 4).

Таким образом, анализ полученных данных свидетельствует, за некоторыми исключениями, об устойчивой тенденции роста части дохода государственных внебюджетных фондов за счет межбюджетных трансфертов, полученных из федерального бюджета.

Причем в большинстве случаев наблюдается тенденция повышения этой доли с достижением максимума в 2012 г., после чего данная доля несколько снижается, но все же остается на стабильно высоком уровне.

Из этого следует вывод о сохранении своего рода «бюджетного патернализма» в механизме взаимодействия государства и граждан, участвующих в системе социального страхования. Государство в силу объективных причин, вынуждено сохранять высокие объемы бюджетных «вливаний» в систему социального страхования, тем самым поддерживая финансовую устойчивость всей системы. Безусловно, это позволяет на данный момент придерживаться линии на сохранение социально-ориентированной политики в условиях развития рыночной экономики и построения в России социального государства.

По сути, финансирование системы социального страхования, в том числе за счет средств федерального бюджета означает не что иное, как проявление государственного патернализма, поскольку следование страховым принципам в «чистом виде» в современной нестабильной экономической и социальной обстановке могло бы создать угрозу для эффективной реализации принципа социального государства, закрепленного в ст. 7 Конституции РФ 1993 г.

Справедливо ради следует отметить, что появление эффекта «бюджетозависимости» социально-страховых фондов, прежде всего ПФР, является прямым следствием государственной тарифной политики. Только в период с 2005 г. по 2012 г. в интересах развития

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2011 г. № 268-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2010 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 152-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2011 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 255-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2012 год» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 298-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2013 год» // СПС «КонсультантПлюс». По состоянию на 10 сентября 2015 г. утвержденные данные за 2014 год отсутствовали (См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2015 г. № 908-р «О проекте Федерального закона «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2014 год» // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 4

**Структура доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации
за 2010–2014 г.**

Год	Общий объем доходов	Из них в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий	В том числе за счет межбюджетных трансфертов, полученных из бюджетов субъектов Российской Федерации
2010	4 610 083 934,4 тыс. руб.	4 248 880 674,2 тыс. руб.	2 643 832 933,3 тыс. руб.
2011	5 255 642 585,8 тыс. руб.	4 837 516 606,1 тыс. руб.	2 379 836 179,5 тыс. руб.
2012	5 890 363 954,5 тыс. руб.	5 413 475 370,1 тыс. руб.	2 815 599 952,5 тыс. руб.
2013	6 388 389 552,5 тыс. руб.	5 798 177 543,1 тыс. руб.	2 843 184 894,3 тыс. руб.

бизнеса государством был осознанно снижен тариф страховых взносов в ПФР на 12 процентных пунктов, что, естественно, потребовало компенсации выпадающих страховых доходов этого фонда из средств федерального бюджета.

Это приводит нас к следующим важным выводам. Конституционный принцип социального государства и патерналистская парадигма, по-прежнему занимающая важное место в российском ментальитете и социокоде российского общества, не допускают полного перехода российской системы социального страхования на страховые принципы и отказ от прямой государственной «отеческой» поддержки. Более того, как видится, в современных условиях можно рассуждать о целесообразности утверждения на общегосударственном уровне доктрины неопатернализма¹. Полагаем, что эта доктрина органически сочетает принципы социального государства и сильного государства, а также отвечает ожиданиям значительной части российского общества. Нельзя забывать, что государство — это, прежде всего, инструмент, создаваемый обществом для защиты своих интересов, следовательно, каждое суверенное государство должно быть именно таким, каким желает видеть его собственное общество.

Концепция неопатернализма в современных условиях значительно отличается от традиционной концепции патернализма тем, что предполагает сильное гражданское общество. Граждане в такой концепции уже не являются для «государства-отца» «неразумными младенцами», которые нуждаются в гиперопеке, а воспринимаются, скорее, как выросшие и самостоятельные «дети» (но не безличные клиенты), которые разделяют ответственность за принятие судьбоносных решений.

Полагаем, что концепция неопатернализма вполне может быть зафиксирована в качестве глобальной стратегической парадигмы российского государства в основных программных документах и концепциях. В частности, считаем целесообразным утверждение указом Президента Российской Федерации комплексной, системо-

¹ В связи с этим согласимся с мнением О.В. Родионовой, которая считает неопатерналистское государство оптимальной моделью современного социального государства, а также отмечает «тенденции развития социальной функции государства, характеризующиеся модификацией методов ее осуществления, сокращением бюджетных расходов на ее реализацию, а также движением социального государства от патерналистского (государства всеобщего благоденствия) в сторону современного неопатерналистского (государства возможностей)» (См.: Родионова О.В. Неопатерналистское государство как оптимальная модель современного социального государства // Общественные науки и современность. 2012. № 4. С. 101).

§ 3. К вопросу о международном праве социального обеспечения

образующей Концепции социальной политики в Российской Федерации, которой явно недостает в ряду уже принятых концептуальных документов по отдельным аспектам социального развития нашей страны¹. В этой Концепции должен найти отражение принцип неопатернализма в тесной связи с принципом социального государства, а также следует затронуть не только публично-правовые, но и частноправовые механизмы развития социальной системы.

Вместе с тем, нельзя не принимать во внимание, что в современных сложных экономических условиях государство может просто не справиться со значительным социальным бременем. Поэтому неопатернализм следует рассматривать скорее как генеральную стратегию, к которой нужно двигаться постепенно, как и к построению социального государства и гражданского общества.

Как видится, в обозримом будущем в сфере социального страхования полный возврат к патернализму как доминирующей парадигме вряд ли может быть осуществлен. Для этого государство должно, по меньшей мере, существенно повысить эффективность использования экономических ресурсов и избавиться от сырьевой зависимости экономики. Следовательно, не только сохранится, но и усилится потребность во всемерном развитии негосударственных, гражданско-правовых механизмов в сфере социального страхования с тем, чтобы максимально эффективно обеспечить реализацию социальных задач.

§ 3. К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

(С.А. Чирков)

Ушедший XX век с полным основанием можно назвать временем активного развития международного права и значительного повышения его роли во всех сферах жизнедеятельности как государств, так и индивидов. Конечно, во многом это было связано с необходимостью создания эффективной системы международной безопасности, учитывая жестокие и кровавые уроки мировых войн, с научно-технической революцией, которая потребовала урегулирования межгосударственных отношений не только на земле, но и на дне океана,

¹ Таких, например, как Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, и Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р // СПС «КонсультантПлюс».

на небе, в космосе и даже на Луне¹, с нарастанием процессов глобализации. Вместе с тем не менее важную роль в формировании нового облика международного права сыграло состоявшееся именно в прошлом веке всемирное, общее признание прав и свобод человека высшими ценностями, имеющими безусловный приоритет над чем-либо иным. При этом, как мы помним, к этим правам было отнесено и право человека на социальное обеспечение, которое в настоящее время является базовым, основополагающим в правовой системе любого развитого государства.

Поэтому в прошлом столетии социальное законодательство во многих государствах, в т.ч. и в нашей стране, вышло на качественно новый уровень, о котором ранее не приходилось и мечтать. Окончательно стало понятно, что государство может и, более того, обязано гарантировать гражданам защиту и поддержку при наступлении не-трудоспособности и отсутствии в связи с этим дохода, появилась и успешно начала реализовываться концепция «социального государства». В 1960-х годах было научно обосновано создание в общей системе отечественного права самостоятельной отрасли — права социального обеспечения, имеющей собственные предмет и метод правового регулирования.

Учитывая данные обстоятельства, можно с уверенностью предположить, что в XX в. вопросам социального обеспечения на международном уровне уделялось пристальное внимание. Как справедливо отмечают М.В. Лушникова и А.М. Лушников, «в XXI век международное сообщество вступило с международным кодексом социальной защиты»². И это дает основание говорить о таком интересном комплексном правовом явлении как международное право социального обеспечения³. Не претендуя в рамках настоящего исследования на полную характеристику данного явления, рассмотрим в общем виде некоторые его теоретические аспекты.

Начнем, пожалуй, с задач международного правового регулирования социального обеспечения, к которым, по нашему мнению, относятся:

1) установление международных стандартов в сфере социального обеспечения. Стандарты, обобщая и синтезируя опыт развития различных

¹ Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах от 5 декабря 1979 г., принятое Генеральной Ассамблеей ООН.

² См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. М., 2009. С. 618.

³ Далее по тексту статьи для удобства может использоваться и аббревиатура — МПСО.

систем социальной защиты, касаются как условий предоставления того или иного вида социального обеспечения, так и его размера. Полагаем, что каждое уважающее себя государство должно стремиться к выполнению и гарантированию этих стандартов, а лучше — иметь национальное законодательство, которое «перевыполняет план». По сути, международные стандарты следует расценивать как *minimum minimorum*, без которого нельзя обойтись ни в каких случаях;

2) гармонизация и координация социального законодательства (систем социального обеспечения) различных государств. Данная задача реализуется в целях создания наиболее благоприятных условий для реализации гражданами права на социальное обеспечение граждан путем одобрения и принятия соответствующими международными организациями принципов и норм, определяющих магистральное направление развития правового регулирования в социальной сфере, а также заключения межгосударственных соглашений.

3) регулирование социально-обеспечительских отношений, осложненных иностранным элементом, и сохранение прав граждан в области социального обеспечения в случае их переселения на место жительства в другое государство. В решении этой задачи важнейшую роль играют много — и двусторонние межгосударственные соглашения, устанавливающие порядок социального обеспечения граждан и содержащие коллизионные предписания. Социально-обеспечительские отношения, осложненные иностранным элементом, охватывают, в первую очередь, порядок и условия назначения, перерасчета и выплаты того или иного вида социального обеспечения, предоставления каких-либо социальных услуг лицам, жизнедеятельность которых связана с проживанием в нескольких странах и (или) трудовая биография которых формировалась в двух и более государствах, в связи с чем на них распространялось правовое регулирование этих государств;

4) надзор и контроль за соблюдением международных стандартов и принципов, обеспечение реализации международных договоренностей. Здесь надо помнить, что одним из основных принципов международного права является принцип добросовестности выполнения принятых обязательств (*pacsta sunt servanda*), а членство государства в той или иной международной организации возможно, если оно разделяет идеологию соответствующей организации и соблюдает установленные правила.

Целью, на достижение которой направлено выполнение перечисленных задач, является социальный прогресс, понимаемый как непрерывное улучшение условий жизни людей, достижение социального благополучия общества, построение социально ориентированного государства.

Принимая во внимание изложенное, предмет МПСО можно определить как совокупность общественных отношений, возникающих в связи с установлением международных стандартов в социальной сфере, определением на международном уровне принципов правового регулирования вопросов социального обеспечения, нормативным упорядочением социально-обеспечительских отношений, осложненных иностранным элементом, а также отношений процедурного и процессуального характера, в т.ч. связанных с осуществлением международными организациями контрольно-надзорных функций.

Приведенное понятие сформулировано исходя из широкого понимания международного права социального обеспечения, оно предложено с учетом позиции о двойственном характере МПСО как комплексной отрасли, которой наряду с публично-правовым элементом присущи частноправовой компонент. В этом смысле регулирование отношений по поводу предоставления тех или иных видов социального обеспечения, осложненных иностранным элементом, подпадает под сферу действия МПСО. Здесь заметим, что взаимосвязь международного публичного и международного частного права общепризнана. Более того, как отмечает И.И. Лукашук, «растущая интернационализация общественной жизни породила различного рода концепции о сближении и даже о слиянии международных публичного и частного права»¹. Всесторонне рассматривает теоретические и практические вопросы конвергенции частного и публичного права Н.М. Коршунов². Интересна позиция Г.И. Тункина, который писал, что «международное частное право — это комплекс правовых норм, относящихся частично к национальным правовым системам различных государств, частично к международному публичному праву (международные договоры)»³. В международных соглашениях Российской Федерации в области социального обеспечения, заключенных с другими государствами, содержатся как нормы, отсылающие правопримениеля к положениям внутригосударственного законодательства, так и нормы непосредственного действия, которые отсутствуют в национальных правовых актах. Иначе говоря, нормы материального права устанавливает и сам международный договор.

В системе МПСО, как и в национальном праве социального обеспечения, выделяются общая и особенная части. К первой из них можно отнести такие разделы как: основные права человека в облас-

¹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2005. С. 16.

² Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права. М., 2011.

³ Международное право / под ред. Г.И. Тункина. М., 1982. С. 11.

сти социального обеспечения, базовые принципы правового регулирования отношений в социальной сфере, обязанности и функции государства по социальному развитию, виды социальных рисков и социального обеспечения. Особенная часть МПСО включает в себя положения, устанавливающие стандарты, порядок и условия представления тех или иных видов социального обеспечения (пенсионные выплаты, пособия по болезни, пособия по безработице, семейные пособия, пособия по беременности и родам, выплаты в связи с трудовымувечьем или профессиональным заболеванием и др.), а также коллизионные правовые предписания, регулирующие отношения, осложненные иностранным элементом, и процессуальные нормы о надзоре и контроле в сфере социального обеспечения.

Согласно доктрине международного права его основными субъектами выступают государства и международные организации. При этом правосубъектность организаций производна от правосубъектности государств, которые в силу своей суверенной власти представляют организациям соответствующий статус¹. Государства соглашаются наделить созданные ими международные организации правами и обязанностями, которые определяются в учредительных документах. Так, важнейшую роль в становлении и развитии МПСО играла и играет Международная организация труда (далее — МОТ), созданная в 1919 г. государствами, входившими в Лигу Наций. В Декларации относительно целей и задач МОТ, принятой Генеральной конференцией МОТ 10 мая 1944 г., признано торжественное обязательство этой организации способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью расширение социального обеспечения с тем, чтобы обеспечить основной доход для всех нуждающихся в такой защите и полное медицинское обслуживание.

Интересным и дискуссионным является вопрос отнесения физических лиц к субъектам международного права. Существует традиционная точка зрения, согласно которой индивиды не имеют международной правосубъектности, поскольку объективно не могут быть участниками межвластных межгосударственных отношений. Действительно, международное право исторически регулировало отношения между государствами, невозможно представить ситуацию, когда граждане сами по себе заключают межгосударственный договор и тем самым создают нормы международного права. По словам И.И. Лукашук, «признание индивида субъектом международного права потребовало бы изменения самой природы этого права»².

¹ Лукашук И.И. Указ. соч. С. 29.

² Лукашук И.И. Указ. соч. С. 37.

Вместе с тем, как отмечает Романов В.А. широко распространено мнение, согласно которому в международном праве нет запретов наделять индивидов международной правосубъектностью и решение этого вопроса определяется намерением договаривающихся государств. Обычно наличие у индивидов международной правосубъектности связывают с предоставлением им возможности прямого доступа в международные органы в качестве истцов, ответчиков и т.д.¹ В.А. Карташкин полагает, что роль индивида в международных отношениях постоянно возрастает, поскольку индивид в данный момент, согласно многим межгосударственным соглашениям, имеет права, несет обязанности, а также ответственность за международные преступления, а в целях защиты своих прав он может обращаться с жалобами в универсальные и региональные судебные и конвенционные органы. Наделение личности правами и обязанностями, возложение на нее ответственности свидетельствует о том, что индивид превращается во все более полноценного субъекта международного права². К.А. Бекяшев прогнозирует, что в XXI в. будет расширен объем правосубъектности индивидов³.

В отношении международного трудового права и международного права социального обеспечения такую позицию разделяет М.В. Лушникова как вполне обоснованную и отвечающую современным реалиям, отмечая при этом, что в международных отраслевых правоотношениях в качестве одного из субъектов могут участвовать так называемые нетипичные субъекты международного права. Это — и транснациональные корпорации, заключающие международные коллективные соглашения, и международные объединения работодателей и работников, участвующие в деятельности МОТ, осуществлении контроля за соблюдением международных стандартов трудовых прав, — физические лица, которые обращаются за защитой своих социальных прав в Европейский суд по правам человека⁴.

Следует отметить, что в настоящее время права физических лиц на социальное обеспечение закреплены во многих международных актах, например во всем известной Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

¹ Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1998. С. 63.

² Карташкин В.А. Государство и личность в международных правоотношениях // Юрист-международник. 2004. № 4.

³ Международное публичное право / под ред. К.А. Бекяшева. М., 2003. С. 120.

⁴ Лушникова М.В. Теория и фундаментальная международного трудового права и международного права социального обеспечения // Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние (сравнительный анализ). М., 2011. С. 7.

(далее — Декларация 1948 г.). Все международные договоры в области социального обеспечения, заключенные Российской Федерацией с другими государствами, предоставляют право на социальные выплаты именно индивидам, граждане договаривающихся сторон, а в некоторых случаях и апатриды, являются субъектами, подпадающими под действие этих договоров. Данные международные документы закрепляют права и обязанности физических лиц как участников соответствующих правоотношений, регулируют вопросы установления индивиду того или иного вида социального обеспечения, вводят правила, которые направлены на улучшение социального положения лица и не могут содержаться в национальном законодательстве, к примеру, о суммировании страхового стажа, приобретенного индивидом на территориях государств-контрагентов, для определения права на пенсию. Безусловно, что в центре таких международных соглашений находится человек, его социальные права. Можно сказать, что МПСО имеет ярко выраженный антропоцентрический характер, государства, заключая международный договор в социальной сфере, обязуются соблюдать и сохранять право индивида на социальное обеспечение независимо от каких-либо дискриминационных факторов (национальность, гражданство, место жительства и т.п.). Таким образом, физические лица обладают правами, предоставленными им международным правом, а также имеют возможность совершать действия, направленные на их обеспечение и защиту. Принимая во внимание изложенное, учитывая вышеупомянутую дуалистическую природу МПСО (физические лица являются субъектами международного частного права), а также современные тенденции развития международного права с его особым вниманием к правам человека, целесообразно признать, что индивид имеет некоторые качества,ственные субъектам международного права, в связи с чем его следует рассматривать как особого, специфического участника международных правоотношений в области социального обеспечения с ограниченной правосубъектностью (невозможность участия лица в создании норм международного права). Хотя, несомненно, что статус государства и индивида в международных отношениях несопоставим.

Теперь перейдем к источникам международного права социального обеспечения. В теории международного права под источниками понимаются формы воплощения конечного результата нормотворческого процесса по согласованию воли суверенных государств и других субъектов международного права, получившего выражение в договорных или обычных международно-правовых нормах. В многовековой международной практике государств сложились два ос-

новных источника международного права — международный договор и международный обычай¹. Данное понятие применимо и к МПСО, за исключением того, что международный обычай в международном правовом регулировании социального обеспечения не представлен.

Статья 2 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» понимает под международным договором международное соглашение, заключенное Россией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Эта дефиниция согласуется с определением международного договора, которое содержится в Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

По своей сути, по словам М.Н. Марченко, международный договор, прежде всего, является соглашением, заключенным сторонами, свободно выразившими и согласовавшими между собой свою волю и, собственно, свои взаимные притязания и интересы². Об интересе и собственной пользе как о движущей силе, заставляющей государства заключать международные договоры и обеспечивать их исполнение, говорил еще выдающийся юрист-международник Российской Империи конца XIX — начала XX в. Ф.Ф. Мартенс в своей известной работе «Современное международное право цивилизованных народов»³. В связи с этим хотелось бы отметить, что в сфере социального обеспечения побудительные мотивы государств при заключении международных договоров состоят не только в получении каких-либо политических и иных выгод непосредственно для себя, сколько обуславливаются необходимостью обеспечения прав человека. В этом случае всегда должен быть первичен интерес человека, а не государства (к примеру, для бюджета государства может быть невыгодно заключение договора о сохранении пенсионных прав, поскольку его реализация сопряжена с дополнительными финансовыми затратами, вместе с тем, это не может быть, по нашему мнению, причиной отказа от заключения договора).

Источники МПСО достаточно разнообразны, к ним относятся как акты различных международных организаций (и общемировых,

¹ Международное публичное право / под ред. К.А. Бекяшева. М., 2003. С. 18.

² Марченко М.Н. Источники права. М., 2005. С. 316.

³ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. М., 2008.

§ 3. К вопросу о международном праве социального обеспечения

и региональных), так и соглашения между конкретными государствами. Эти документы можно дифференцировать по различным основаниям: по территориальному применению (универсальные, межрегиональные, региональные); кругу регулируемых вопросов (общие вопросы или конкретные институты права социального обеспечения); юридической силе (обязательные или рекомендательные); принявшему субъекту; количеству договаривающихся сторон и др.

Декларация 1948 г. провозглашает, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства (ст. 22). В статье 25 Декларации закрепляется право человека на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, связанный с развитием норм Декларации 1948 г., был принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. (далее — Пакт). Участвующие в Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, а также на достаточный жизненный уровень и на непрерывное улучшение условий жизни.

Конституция России в соответствии с нормами Декларации и Пакта признает нашу страну социальным государством и предусматривает установление государственных пенсий и иных гарантий социальной защиты. Статья 39 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Нормы о социальном обеспечении, закрепленные в Декларации и Пакте, находят свое выражение не только во внутригосударственном законодательстве, но и в региональных международных актах. В этом случае «универсальное международное право содействует прогрессу региональных систем, передавая им опыт»¹. Так, 26 мая 1995 г. в г. Минске в рамках деятельности Содружества Независимых Государств Российской Федерации, Арменией, Белоруссией, Грузией, Киргизией, Молдавией и Таджикистаном была подписана Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека. В этой Конвенции вы-

¹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2005. С. 142.

ражается приверженность указанных государств Декларации и Пакту и подтверждены их основополагающие нормы о правах человека. Например, утверждается, что каждый человек имеет право на социальное обеспечение, включая социальное страхование по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей и в других случаях, установленных национальным законодательством.

Как отмечалось выше, исключительную роль в установлении стандартов социального обеспечения играет МОТ, которая, как и любая другая международная организация, в пределах своей компетенции выполняет регулирующую функцию, при помощи которой реализуются ее уставные цели и задачи. Для этого МОТ принимает по трудовым и социальным вопросам такие документы как конвенции и рекомендации. Данные акты в отличие от Декларации и Пакта, которые имеют общий, программный характер, могут содержать конкретные условия социального обеспечения.

Конвенции МОТ по правовой природе являются многосторонними международными договорами, которые в случае выполнения государствами — членами МОТ определенных национальным законодательством процедур, приобретают для них обязательную юридическую силу. Рекомендации МОТ, как следует из самого наименования, не влекут возникновения юридических обязательств в отношении указанных государств. Как правило, они дополняют и конкретизируют принятые конвенции МОТ. Вместе с тем нельзя не признать, что даже те документы МОТ, которые не обладают обязательной юридической силой, оказывают значительное влияние на нормативные правовые акты государств — участников МОТ.

В качестве примера назовем следующие важные конвенции МОТ:

— Конвенция от 28 июня 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (далее — Конвенция № 102), которая до сих пор по праву считается своего рода международным гроссбухом социального обеспечения, охватывающим все его основные виды;

— Конвенция от 28 июня 1962 г. № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства». Ее основной постулат — необходимость предоставления на своей территории иностранным гражданам и апатридам одинаковых прав со своими гражданами как в отношении распространения на них законодательства, так и в отношении права на пособия в каждой отрасли социального обеспечения. Указанная Конвенция интересна также тем обстоятельством, что она предусматривает возможность заключения многосторонних или двусторонних межгосударственных соглашений о выполнении обязательств по сохранению социальных прав, приобретенных или находящихся в процессе приобретения, признанных в соответствии

§ 3. К вопросу о международном праве социального обеспечения

с национальным законодательством за гражданами государства-контрагента;

– Конвенция от 29 июня 1967 г. № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца», регулирующая вопросы назначения и выплаты пенсий;

– Конвенция от 21 июня 1982 г. № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения», посвященная вопросам сохранения прав в социальной сфере при переселении лиц на место жительства в другое государство.

Названные конвенции МОТ, которые регулируют вопросы права на социальное обеспечение¹, до настоящего времени не ратифицировались ни Советским Союзом, ни Российской Федерацией, однако, как показывает анализ, это вовсе не означает, что в положениях российского социального законодательства не учтены их нормы.

Известен своей деятельностью по выработке стандартов в сфере социального обеспечения Совет Европы (далее – СЕ). Его акты являются важными источниками международного правового регулирования социального обеспечения. При разработке этих актов СЕ, несомненно, принимались во внимание документы МОТ как организации, действующей во всемирном масштабе.

Конвенции СЕ по правовой природе схожи с актами МОТ. Они также являются многосторонними договорами, которые имеют обязательную юридическую силу для государств – членов СЕ при выполнении ими необходимых для этого процедур. Также СЕ издает рекомендации, которые не порождают обязательств, но все же отражают определенную степень согласия между всеми правительствами стран, входящих в СЕ, в отношении затрагиваемой проблемы.

Отметим следующие акты Совета Европы, регулирующие вопросы социального обеспечения: Европейское временное соглашение о социальном обеспечении по старости, инвалидности и потере кормильца от 11 декабря 1953 г. (ETS № 12); Европейский кодекс социального обеспечения от 16 апреля 1964 г. (ETS № 48); Европейская конвенция о социальном обеспечении от 14 декабря 1972 г. (ETS № 78); Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 г.² (ETS № 163)³.

¹ В отличие от конвенций МОТ, регулирующих трудовые правоотношения, многие из которых были ратифицированы Советским Союзом и Российской Федерацией.

² Первый вариант Европейской Социальной Хартии (ETS № 35) был принят 18 октября 1961 г.

³ Перечисленные акты для нашей страны в силу не вступали, за одним исключением: Россия подписала Европейскую социальную хартию и Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ приняла на себя обязательства в отношении соблюдения ее отдельных положений.

Европейское временное соглашение и заменившее его Европейская конвенция о социальном обеспечении утверждают принцип равноправия граждан договаривающихся сторон, апатридов и беженцев на социальное обеспечение и направлены на регулирование отношений, возникающих при реализации данного принципа, например, при смене лицом места жительства.

Европейский кодекс социального обеспечения разработан на основе Конвенции № 102 и, следовательно, содержит условия осуществления всех основных видов социального обеспечения, а также нормы, которым должны отвечать периодические денежные выплаты.

Европейская социальная хартия является в большей степени документом общего, программного характера, в котором договаривающиеся стороны признают целью своей политики, проводимой путем использования как национальных, так и международных средств, создание условий для эффективной реализации и соблюдения основных социально-трудовых прав граждан, в том числе и права на социальное обеспечение. Согласно пункту 4 ст. 12 Хартии в целях обеспечения эффективного осуществления права на социальное обеспечение стороны обязуются принимать меры путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений или другими средствами и при соблюдении условий, предусмотренных в этих соглашениях, с тем, чтобы обеспечить: а) равенство обращения для своих граждан и граждан других сторон в том, что касается прав на социальное обеспечение, включая сохранение преимуществ, предоставленных законодательством, независимо от любого передвижения защищаемого лица по территориям сторон; б) предоставление, сохранение и восстановление прав на социальное обеспечение такими средствами, как суммирование периодов страхования или трудового стажа, приобретенных в соответствии с законодательством каждой из сторон.

В качестве примера двустороннего сотрудничества государств в социальной сфере приведем перечень международных договоров Российской Федерации, регулирующих вопросы установления и выплаты страховых пенсий (таблица 5). Эти договоры условно можно дифференцировать на две группы: соглашения, подписанные СССР (в данном случае Россия выступает их участником как государство — продолжатель СССР), и соглашения, подписанные Российской Федерацией.

Анализ международных правовых актов в области социального обеспечения показывает, что важнейшим признаком МПСО является наличие в нем, наряду с нормами материального права, коллизионных норм. В теории международного частного права под коллизионной нормой понимают норму, указывающую на то, право какого

Таблица 5

Перечень международных договоров Российской Федерации, регулирующих вопросы установления и выплаты страховых пенсий

Подписанные СССР	Подписанные Российской Федерации
1. Соглашение между СССР и чехословацкой Республикой о социальном обеспечении от 2 декабря 1959 г. (применяется в отношении со Словакией);	1. Соглашение о гарантитях прав граждан – участников СНГ от 13 марта 1992 г.; 2. Временное Соглашение между Правительством РФ и Правительством Украины о гарантитах прав граждан, работавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в области пенсионного обеспечения от 15 января 1993 г.; 3. Договор между РФ и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11 апреля 1994 г.;
2. Соглашение между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 декабря 1960 г.;	4. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Молдова о гарантитах прав граждан в области пенсионного обеспечения от 10 февраля 1995 г.;
3. Соглашение между СССР и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 20 декабря 1962 г.;	5. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о гарантитах пенсионных прав жителей города Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1996 г.;
4. Соглашение между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 6 апреля 1981 г.	6. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики о пенсионном обеспечении от 29 июня 1999 г.; 8. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Грузии о гарантитах прав граждан в области пенсионного обеспечения от 16 мая 1997 г.; 9. Договор между РФ и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 г.; 10. Договор между РФ и Республикой Болгария о социальном обеспечении от 27 февраля 2009 г.;
	11. Договор между РФ и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 18 декабря 2007 г.;
	12. Договор между РФ и Эстонской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 14 июля 2011 г.;
	13. Договор между РФ и Чешской Республикой о социальном обеспечении от 8 декабря 2011 г.

государства подлежит применению к правоотношению, осложненному иностранным элементом¹. Коллизионные нормативные предписания международного права социального обеспечения, по словам М.В. Лушниковой и А.М. Лушникова, призваны решить вопрос: какими материально-правовыми нормами (какого государства) регулируются те или иные социально-обеспечительские отношения, которые осложнены иностранным элементом². При этом термин «иностранный элемент» следует рассматривать в широком смысле, включая в него все обстоятельства, связанные как с субъектом правоотношений (иностраниец, апатрид, беженец) так и объектом (работа за границей, переселение на место жительства в другое государство). В социальном обеспечении коллизионная норма содержит правило, руководствуясь которым можно выбрать подлежащее применению при установлении и выплате пенсий или пособий законодательство. В этом случае эффект правового регулирования достигается в совокупности с той материально-правовой нормой, к которой отсылает коллизионная норма. Это правило определяется при помощи так называемых коллизионных привязок или формул прикрепления.

В международных правовых актах, в том числе договорах, заключаемых Россией, используются следующие основные коллизионные привязки:

- а) **к месту жительства** (применяется закон государства, на территории которого проживает лицо; соответствует территориальному принципу социальных соглашений);
- б) **к месту совершения действия** (применяется право государства, на территории которого лицом осуществлялась трудовая деятельность и (или) уплачивались страховые взносы; используется в «пропорциональных» договорах);
- в) **к гражданству** (применяется законодательство страны, гражданином которой является заявитель);
- г) **к волевому решению** (применяется право государства, которое выберет лицо). Как правило, привязка к гражданству при назначении социальных выплат используется в совокупности с привязкой к волевому решению.

В международных договорах в социальной сфере возможно сочетание коллизионных привязок. Формулы волевого решения и граж-

¹ Международное частное право: учебник / под ред. Г.К. Дмитриевой. М., 2000. С. 98; Шестерякова И.В. Коллизионные нормы и международные трудовые отношения. Саратов, 2007. С. 25.

² Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. М., 2009. С. 618.

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

данства не могут быть положены в основу договоров в части установления пенсий, они используются как исключения, своеобразные дополнительные опции для граждан в целях выбора ими наиболее выгодного варианта пенсионного обеспечения. Для страхования работающих лиц характерны и другие формулы прикрепления: так называемые **закон юридического лица** (применение права государства, которому принадлежит организация, где работает гражданин) и **закон флага** (распространение на работников водного транспорта законодательства государства, под чьим флагом осуществляется плавание судно).

В заключение выскажем точку зрения, что и в дальнейшем международное право социального обеспечения будет активно развиваться на всех своих уровнях — от планетарного до регионального. Порукой этому являются такие обстоятельства как: интернационализация экономики, усиление интеграционных процессов, формирование мирового рынка труда и постоянный рост межгосударственной миграции населения.

§ 4. ОСОБЕННОСТИ ИНТЕГРАЦИИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

(Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев)

В современном глобализирующемся мире, в котором многие проблемы могут решаться только совместными и координированными усилиями многих государств, а интересы «соседей» теснейшим образом переплетаются, региональная интеграция становится одним из магистральных направлений развития мировой geopolитики¹. Наша

¹ См. подробнее: Волова Л.И. Возрастание роли региональной экономической интеграции в современных условиях // Евразийский юридический журнал. 2014. № 6 (73). С. 40–43; Дудко И.Г. Региональная интеграция в процессе глобализации // Правовая система России в условиях глобализации: сборник материалов круглого стола. М., 2005. С. 86–88; Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / под ред. С.В. Полениной, Е.В. Скурко. М., 2006; Рыжов В.Б. Международно-правовые модели региональной экономической интеграции (Европейский Союз, МЕРКОСУР, ЕврАзЭС) // Международное публичное и частное право. 2006. № 4. С. 27–28; Чибинев В.М. Проблемы правового обеспечения региональной интеграции в Российской Федерации в условиях мировых глобализационных процессов // Мир юридической науки. 2010. № 10. С. 74–79; Шинкарецкая Г.Г. Глобализация мировой экономики и региональная интеграция // Московский юридический форум «Глобализация,

страна не может устраниться от этих процессов, игнорируя законо-мерности мирового развития, однако должна выбирать такие модели интеграции, в которых ей не отводилась бы роль сателлита, малозначимой периферии, а, напротив, сохранялась исторически обусловленная объективными причинами роль системообразующего центра и флагмана в окружающем геополитическом пространстве.

Одним из таких региональных интеграционных проектов является Евразийский союз, идея создания которого была озвучена еще в 1920–1930-х гг. прошлого века в рамках течения так называемого «евразийства», но так и не реализована до сих пор в полной мере. Представители классического евразийства (Г.В. Вернадский, П.Н. Савицкий, Н.С. Трубецкой и др.) критиковали европоцентризм и отстаивали необходимость собственного пути развития для России на основе идей, соответствующих национальному менталитету, а не «экспортированных извне», а также с учетом азиатского вектора, являющегося важной составляющей ее истории¹.

В дальнейшем эта идея получила одобрение у политических деятелей современности. Например, в 2011 г. В.В. Путин в статье «Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня» отметил: «речь не идет о том, чтобы в том или ином виде воссоздать СССР. Наивно пытаться реставрировать или копировать то, что уже осталось в прошлом, но тесная интеграция на новой ценностной, политической, экономической основе — это веление времени. Мы предлагаем модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом. ...Сложение природных ресурсов, капиталов, сильного человеческого потенциала позволит Евразийскому союзу быть конкурентоспособным в индустриальной и технологической гонке, в соревновании за инвесторов,

государство, право, XXI век». По материалам выступлений. М., 2004. С. 199–202; Юмашев Ю.М. Региональная интеграция и международные отношения // Московский журнал международного права. 2006. № 1. С. 75–88 и др.

¹ Не случайно современные исследователи отмечают, что «главным в евразийстве оказалась действительно новая «реалистическая и эмпирическая постановка проблемы эмансипации» (выражение Савицкого). Эмансипации — от шаблонов того, что позднее Деррида назовет исходным символическим программированием западной культуры, исходно сформировавшейся в библейской и греко-римской традиции, активно и наступательно позиционирующей себя в качестве «общечеловеческой» и «осевой» (См.: Красиков В.И. Дискуссии по евразийству и формирование евразийской социальной сети в русской эмиграции 1920–1930 гг. XX в. // Credo New. 2012. № 1).

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

за создание новых рабочих мест и передовых производств. И наряду с другими ключевыми игроками и региональными структурами — такими как ЕС, США, Китай, АТЭС — обеспечивать устойчивость глобального развития¹.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев еще в 1994 г. высказал следующую идею: «Учитывая различия между странами в уровнях развития рыночной экономики, демократизации политических процессов, мы предлагаем формирование дополнительной интеграционной структуры — Евразийского союза, сочетающейся с деятельностью СНГ. При этом принимаются во внимание поливариантность интеграции, разные темпы, неоднородность и разновекторность в развитии государств СНГ. Это дает основания говорить о настоящей потребности в формировании нового экономического порядка на постсоветском пространстве. Цель — согласование экономической политики и принятие обязательных для исполнения государствами-участниками совместных программ проведения экономических реформ»². Представители современного казахстанского евразийства проводят интересную мысль: «принято считать, что элементами международной системы выступают суверенные государства. Но это не совсем так. Главным структурообразующим элементом международной системы (и поэтому основной единицей ее концептуального анализа) является особое образование, называемое полюсом. Полюс международной системы может состоять из одного государства или представлять альянс нескольких государств. Но полюс — это нечто большее, чем его национально-государственный субстрат. Полюс — носитель системного качества, обладающий специфическими свойствами и функциями и действующий по общесистемным правилам»³.

Однако, несмотря на развитую систему аргументации и поддержку на самом высоком уровне, в настоящее время проект общеевразийской интеграции в значительной мере отстает по степени реализации от других подобных проектов, в первую очередь от европейского. И не в последнюю очередь потому, что он реализуется, в основном, только в экономической сфере, о чем свидетельствует даже выбранные названия (сначала — Евразийское экономическое

¹ Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 октября.

² О формировании Евразийского союза государств. Проект. 3 июня 1994 г. // Назарбаев Н.А. Стратегия независимости. Алматы, 2003. С. 136–147.

³ Евразийская доктрина Нурсултана Назарбаева / сост. А.Н. Нысанбаев, В.Ю. Дунаев. Алматы, 2010. С. 7.

Глава 1. Социальное обеспечение и рыночная экономика

сообщество¹, затем — пришедший ему на смену Евразийский экономический союз²).

Именно выработка странами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) единой политики в иных интеграционных сферах, в том числе в сфере социальной политики (включая социальное страхование), является в настоящий момент одной из важнейших задач по дальнейшему углублению евразийской интеграции, которая позволит объединению Российской Федерации, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Республики выйти на новый уровень взаимодействия, преодолеть узкие рамки только лишь экономического сотрудничества.

Приходится констатировать, что формирование единой евразийской системы социального страхования столкнется со значительными трудностями. Среди них: разница в правовых традициях, правовом менталитете, моделях правового регулирования социального страхования конкретных государств — членов Евразийского экономического союза. В частности, в странах-партнерах России по Евразийскому экономическому союзу имеются такие правовые институты в сфере социального страхования, которых не знает отечественное законодательство³.

¹ См.: Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (подписан в г. Астане 10 октября 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 632. Действие документа приостановлено и прекращается с момента вступления в силу Договора о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества (подписан в г. Минске 10 октября 2014 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г., стороны — Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) // Официальный Интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в г. Минске 10 октября 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 8. Ст. 1107; Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в г. Москве 23 декабря 2014 г.) // Документ опубликован не был, см. электронную версию, размещенную в СПС «КонсультантПлюс».

³ Например, в Республике Казахстан в целях обеспечения государственной гарантии страхователям было создано Акционерное общество «Фонд гарантирования страховых выплат». В целях правового обеспечения его деятельности был принят специальный Закон Республики Казахстан от 3 июня 2003 г. № 423 «О Фонде гарантирования страховых выплат», который определяет правовое положение, порядок создания и деятельности Фонда гарантирования страховых выплат, а также условия участия страховых организаций в Фонде гарантирования страховых выплат и принципы обеспечения контроля за его деятельностью. См. подробнее:

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

Договор ЕАЭС регулирует широкий круг отношений, но применимительно к созданию общего рынка труда рассматривается только в контексте трудовой миграции¹. В Договоре ЕАЭС только намечены векторы гармонизации в социальной сфере. Так, в названном Договоре содержится понятие «социальное обеспечение», которое раскрывается через категорию «социальное страхование». Согласно ст. 96 Договора о ЕАЭС под социальным обеспечением в рамках ЕАЭС понимается «обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование». Отношения в сфере пенсионного обеспечения оставлены за рамками комментируемого договора.

Предполагается, что регулирование пенсионных отношений должно оставаться прерогативой законодательного регулирования государств — членов ЕАЭС. В соответствии с п. 3 ст. 98 Договора ЕАЭС пенсионное обеспечение трудающихся государств-членов и членов семьи регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельным международным договором между государствами-членами.

Для формирования цивилизованного рынка труда, устранения факторов сдерживающих миграцию рабочей силы 12 ноября 2014 г. решением Совета Евразийской экономической комиссии была одобрена Концепция Международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения². В Концепции определены основные принципы и предмет будущего Договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения, обозначены проблемы создания единого пенсионного пространства. В частности предстоит преодолеть многообразие в подходах финансирования пенсионной системы и распределения пенсионных средств в разных государствах.

Будущий Договор должен распространяться на все виды пенсий, предусмотренные в государствах — членах ЕАЭС, право на которые зависит от факта уплаты страховых (обязательных пенсионных) взносов. К таковым относятся: в Республике Беларусь — трудовая пенсия

Касторнова Т.А. Перспективы создания фонда гарантирования страховых выплат в России на основе позитивного зарубежного опыта // Финансовое право. 2011. № 12. С. 11–13.

¹ Такой подход вызвал некоторые сомнения о перспективах формирования единой социальной политики в Евразийском экономическом союзе / См.: Мрих А.С. Нужна ли Евразийскому экономическому союзу единая социальная политика? // Трудовое право в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 38–41.

² Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 17 ноября 2014 г.

Глава 1. Социальное обеспечение и рыночная экономика

по возрасту; в Республике Казахстан — накопительная пенсия; в Российской Федерации — трудовая (страховая) пенсия по старости.

В настоящее время стороны договорились также, что при подготовке Договора необходимо предусмотреть правовое регулирование иных видов пенсий и пособий, кроме обозначенных выше, в том числе, накопительную пенсию (в Российской Федерации), выплаты на счет средств пенсионных накоплений (в Российской Федерации).

Проектом Договора также предусмотрено, что базовая часть пенсии выплачивается государством проживания, а *накопительная пенсия* выплачивается в соответствии с законодательством того государства-члена, где на нее сформированы права.

В связи с интенсивным развитием правовых, экономических, социальных связей в рамках Евразийского экономического сообщества интерес также представляет сравнение роли государства в финансовом обеспечении (патернализме) социальной защиты в странах, входящих в ЕАЭС.

Процессы евразийской интеграции в социальной сфере наталкиваются на очевидные трудности ввиду того, что правовые модели регулирования социального страхования различаются, иногда существенным образом, даже у государств с весьма близкими правовыми традициями. Например, модели социального страхования различаются весьма существенно даже между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, которые считаются наиболее интегрированными в процессы союзного объединения.

В Республике Беларусь правовую основу системы государственного социального обеспечения составляют законы¹ и Указы Президен-

¹ Закон Республики Беларусь от 6 января 2009 г. № 9-З «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий»; Закон Республики Беларусь от 5 января 2008 г. № 322-З «О профессиональном пенсионном страховании»; Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» (вопросы пенсионного обеспечения государственных служащих); Закон Республики Беларусь от 6 января 1999 г. № 230-З «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования»; Закон Республики Беларусь от 29 февраля 1996 г. № 138-XII «Об обязательных страховых взносах в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь»; Закон Республики Беларусь от 31 января 1995 г. № 3563-XII «Об основах государственного социального страхования»; Закон Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2050-XII «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований»; Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-XII «О пенсионном обеспечении» // База данных «Законодательство стран СНГ».

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

та¹. Законодательство о социальном страховании Республики Беларусь сформировалось под влиянием основных принципов и традиций советского периода развития государственности. Пенсионная система тоже сохранилась практически в неизменном виде, основана на солидарном принципе, что предполагает перераспределение платежей от социальных групп работающего поколения в пользу пенсионеров, т.е. от одного поколения другому. Республика Беларусь в большей степени стремится эти традиции сохранить. Показателен тот факт, что именно в Республике Беларусь реализована такая, в целом нестандартная на постсоветском пространстве, модель структурной организации органов социального страхования, как непосредственное «встраивание» ее в систему органов государственной власти.

Управление средствами социального страхования и реализацию государственной политики по управлению средствами государственного социального страхования осуществляет Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь².

Государство является единственным собственником средств государственного социального страхования, которые формируются за счет: обязательных страховых взносов; взносов на профессиональное пенсионное страхование; доходов от капитализации временно свободных средств государственного социального страхования; доходов от размещения взносов на профессиональное пенсионное страхование; поступлений по обратному требованию (ретрессу) к юридическим и физическим лицам, являющимся причинителями вреда, или лицами, ответственным за причиненный вред согласно законодательству, в размере суммы пособий и пенсий, выплаченных в связи с увечьем или иным повреждением здоровья гражданина, а также по случаю потери кормильца вследствие указанных причин; сумм недоимок, пеней и административных штрафов; межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета; других поступлений в соответствии с законодательными актами.

Республика Беларусь сохранила профессиональное пенсионное страхование для работников, занятых полный рабочий день на под-

¹ Указ Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 40 «О Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты» // База данных «Законодательство стран СНГ».

² Правовой статус Фонда закреплен в Указе Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 40 «О фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты», которым утверждено «Положение о Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь» // База данных «Законодательство стран СНГ».

земных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда (по спискам производств, работ, профессий, должностей и показателей); работников, занятых полный рабочий день на работах с вредными и тяжелыми условиями труда (по списку производств, работ, профессий, должностей и показателей); работников летного и летно-испытательного состава гражданской авиации (по перечню должностей); работников, осуществляющие непосредственное управление полетами воздушных судов гражданской авиации (по перечню должностей); работников инженерно-технического состава гражданской авиации (по перечню должностей и работ); работниц текстильного производства, занятые на станках и машинах (по перечню текстильных производств и профессий); женщин, работающие трактористами, трактористами-машинистами сельскохозяйственного производства, машинистами строительных, дорожных и погрузочно-разгрузочных машин и др.

Пенсионная система Республики Беларусь основана на гарантированной государством системе социального обеспечения и не предполагает внедрения накопительных моделей социального страхования. Государство последовательно сохраняет линию на монополию в сфере управления социальным страхованием.

В качестве существенных изменений за последние годы в пенсионном обеспечении следует отметить повышение с 1 января 2017 г. общеустановленного пенсионного возраста¹ ежегодно на 6 месяцев до достижения возраста мужчинами 63 года, женщинами — 58 лет². Кроме того, ежегодно с 2016 г. период для исчисления заработка увеличивается на один год, до фактически имеющегося у лица, обратившегося за пенсией, стажа работы (в 2016 г. он будет составлять 22 года, в 2017 г. — 23 года и т.д.)³.

¹ Право на трудовую пенсию по возрасту на общих основаниях предоставляется мужчинам — по достижении 60 лет при стаже работы не менее 25 лет, женщинам — по достижении 55 лет при стаже работы не менее 20 лет.

² Указ Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2016 г. № 137 «О совершенствовании пенсионного обеспечения» // База данных «Законодательство стран СНГ».

³ При назначении трудовой пенсии в 2015 г. она исчисляется из заработка за последние 21 год подряд стажа работы, но не более чем за фактически имеющийся стаж работы. При этом в периодах работы, предпринимательской деятельности учитывается фактический заработка (доход), а за периоды иной деятельности (иные периоды), которые включены в стаж (ч. 2 ст. 51 Закона) в качестве фактического заработка в расчет принимается 40 процентов средней заработной платы работников в республике за соответствующие месяцы / Официальный сайт Министерства труда Республики Беларусь // URL: <http://www.mintrud.gov.by/ru/inf/1> (дата обращения: 21 ноября 2016 г.).

В свою очередь в Республике Казахстан сформирована децентрализованная система управлением назначением социальных выплат и организацией иных процессов¹, в которой участвуют субъекты как публичного, так и частного права. Государство сохраняет за собой право определять возможные направления инвестирования средств фондов социального страхования, делегировав Правительству Республики Казахстан право определять правила деятельности с финансовыми инструментами².

Республика Казахстан — одна из первых стран СНГ, которая начала внедрять накопительный компонент в пенсионную систему. На этапе становления новой накопительной пенсионной системы стратегическая роль по стимулированию ее развития была отведена специально созданному в сентябре 1997 г. постановлением Правительства Республики Казахстан — Государственному накопительному пенсионному фонду (ГНПФ). Вместе с тем, попытка совместить основы договорного права с институтом обязательного платежа привела к весьма неоднозначным правовым решениям с точки зрения юридической логики. Детальный анализ возникших проблемы представлен в Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 г. № 3 «О соответствии Конституции Республики Казахстан подпункта 5) пункта 1 статьи 23 Закона Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» и подпункта 1) пункта 4 «Правил осуществления пенсионных выплат из пенсионных накоплений, сформированных за счет обязательных пенсионных взносов, добровольных профессиональных пенсионных взносов из накопительных пенсионных фондов»,

¹ Система законодательства Республики Казахстана о социальном обеспечении сформирована такими законами как: Законы Республики Казахстан от 25 апреля 2003 г. № 405-II «Об обязательном социальном страховании»; от 12 апреля 2005 г. № S36-III ЗРК «О государственном социальном заказе»; от 29 декабря 2008 г. № 114-IV ЗРК «О специальных социальных услугах»; от 21 июня 2013 г. № 105-V ЗРК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»; от 19 мая 2015 г. № 314-V ЗРК «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» // База данных «Законодательство стран СНГ».

² Так, постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 августа 2004 г. № 878 утверждены Правила осуществления Государственным фондом социального страхования деятельности, связанной с финансовыми инструментами, постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2007 г. № 1081 «Об определении перечня финансовых инструментов для инвестирования активов акционерного общества «Государственный фонд социального страхования» определено, какие финансовые инструменты могут быть использованы Государственным фондом социального страхования.

утверженных постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 июля 2003 года № 661»¹.

Исследуя правовую природу правоотношений, сформировавшихся между пенсионным фондом и гражданином², Конституционный Совет Республики Казахстан пришел к выводу о том, что они отличаются от отношений товарно-денежных и иных основанных на равенстве участников имущественных отношений, регулируемых гражданским законодательством. По его мнению, «отношения между вкладчиком и накопительным пенсионным фондом складываются на основе Конституции, соответствующих ей законов и иных нормативных правовых актов. Пенсионные правоотношения строятся не на равенстве участников, а имеют преимущественно публично-правовой характер». Такое разграничение было проведено по следующим признакам: обязательный характер пенсионных взносов вкладчика в накопительный пенсионный фонд по договору о пенсионном обеспечении; использование публичного принуждения в виде санкций и принудительного взыскания, которые государство, в лице своих органов, вправе применить меры за несвоевременного удержание (неначисление) и (или) неперечисление обязательных пенсионных взносов; отнесение договора о пенсионном обеспечении к обязательным видам договоров, поскольку обязанности сторон предусматривались требованиями Закона «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»; предметом договора являются пенсии, получать которые вкладчики могут при наличии условий, определенных в Конституции (п. 1 ст. 28) и принятом в соответствии с ней Законе «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»³.

В результате такой расстановки приоритетов между социальными и экономическим правами, возникающими в сфере пенсионного обеспечения, Конституционный Совет Республики Казахстан пришел к взаимоисключающим выводам: с одной стороны ему пришлось подтвердить, что «пенсионные накопления, которые учитываются на индивидуальных пенсионных счетах вкладчика, являются его собственностью», но, с другой стороны — сконструировать в своем Постановление новую норму — запрет, норму о «неполном праве

¹ База данных «Законодательство стран СНГ».

² Поводом для рассмотрения стало конкретное дело о нарушении конституционных прав гражданина в связи с тем, что он является гражданином Казахстана и желал выехать на постоянное место жительства в другую страну, однако накопительный фонд отказал выплатить ему его пенсионные накопления.

³ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 г. № 3 // База данных «Законодательство стран СНГ».

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

собственности»¹, согласно которой вкладчик в соответствии с законом не может временно распоряжаться и пользоваться пенсионными накоплениями до наступления определенного юридического факта (возраст и т.д.), дающего право на получение пенсии².

Еще один интересный вывод следует из оценки Конституционным Советом Республики Казахстан норм, которые создают конституционные предпосылки для реализации социально-экономических прав, закрепленных в Конституции республики, в том числе и права на пенсионное обеспечение. В своих Постановлениях Конституционный Совет Республики Казахстан исходит из того, что «...Республика Казахстан будет развиваться как государство, которое берет на себя обязательство смягчать социальное неравенство путем создания условий для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватных возможностям государства»³. В свою очередь одна из основных составляющих формулы соотношения индивидуализма и коллективизма в п. 2 ст. 6 Конституции Республики Казахстан закреплена следующим образом, «собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу»⁴.

Следуя такой логике в комментируемом деле о судьбе пенсионных накоплений при выезде с территории Республики Казахстан на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан Конституционный Совет Республики Казахстан пришел к выводу, что иностранный гражданин и лицо без гражданства теряют право на

¹ Конституционный Совет Республики Казахстан указал, что «Полное право собственности на пенсионные накопления, имеющиеся на накопительных счетах, возникает у вкладчиков только тогда, когда эти средства в соответствии с пенсионным законодательством переходят в распоряжение гражданина» / Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 г. № S3 // База данных «Законодательство стран СНГ».

² Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 г. № 3 «О соответствии Конституции Республики Казахстан подпункта 5) пункта 1 статьи 23 Закона Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» и подпункта 1) пункта 4 «Правил осуществления пенсионных выплат из пенсионных накоплений, сформированных за счет обязательных пенсионных взносов, добровольных профессиональных пенсионных взносов из накопительных пенсионных фондов», утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 июля 2003 года № 661» // База данных «Законодательство стран СНГ».

³ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 21 декабря 2001 г. № 18/2 // База данных «Законодательство стран СНГ».

⁴ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 7 июня 2000 г. № 4/2 // База данных «Законодательство стран СНГ».

пенсионное обеспечение в Республике Казахстан, т.е. по смыслу законодательства Казахстан — право на собственность¹. Допуская перевод вкладчиком средств из одного накопительного фонда в другой государство, те не менее ограничило их изъятие².

В 2013 году в Республике Казахстан произошло обновление пенсионного законодательства — принят Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 г. № 105-В ЗРК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»³. В результате реформы была проведена централизация управления обязательных пенсионных активов (а по выбору самих граждан и добровольных пенсионных взносов) и обязательств по договорам о пенсионном обеспечении частных накопительных пенсионных фондов во вновь созданном Едином накопительном пенсионном фонде, единственным акционером которого является Правительство Республики Казахстан.

Реформой предусмотрено поэтапное повышение пенсионного возраста женщин за счет увеличения стажа участия женщин в накопительной пенсионной системе и увеличении объема пенсионных накоплений. Рассматривая вопросы повышения пенсионного возраста, Конституционный Совет Республики Казахстан пришел к выводу, что не противоречат Конституции Республики Казахстан изменения законодательства Республики Казахстан, предусматривающее:

— последовательное повышение пенсионного возраста с 1 июля 1996 г. по 1 июля 2001 г. на три года не противоречит Конституции

¹ Конституционный Совет республики Казахстан указал «что, в случае изъятия им всех имеющихся пенсионных накоплений, государству Казахстан невозможно будет обеспечить в полной мере вышеизванные конституционные гарантии пенсионного обеспечения. Сохранение за гражданами республики пенсионных накоплений до условий, определенных в Конституции и Законе «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (возраст и т.д.), не ущемляет их право собственности, а, наоборот, повышает гарантии социальных прав. И поэтому в данном случае речь не идет об ограничении права, предусмотренного пунктом 2 статьи 26 Конституции. Не ущемляются здесь и права и свободы, закрепленные в статье 14 Основного закона» / Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 г. № 3 // База данных «Законодательство стран СНГ».

² О судьбе договора о пенсионном обеспечении Конституционный Совет Республики Казахстан указал, «что при выезде за пределы Республики Казахстан иностранцев и лиц без гражданства договор о пенсионном обеспечении прекращается. Если получение пенсионных выплат является исполнением условий договора, то их полное изъятие досрочным расторжением договора» / Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 года № 3 // База данных «Законодательство стран СНГ».

³ Казахстанская правда. 2013. № 212–213 (27486–27487).

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

Республики Казахстан, поскольку в п. 1 ст. 28 Конституции записано: «Гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер... пенсии. Социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям». Как видно из приведенной конституционной нормы, ни пенсионный возраст, ни минимальный размер пенсии в Конституции не установлены, следовательно, эти показатели вправе регламентироваться законами Республики Казахстан и их изменение не противоречит Конституции, согласно которой гражданину Республики гарантируется минимальный размер пенсии и социальное обеспечение по возрасту;

— нормы Закона, изменяющие, отменяющие и приостанавливающие льготные условия получения права на пенсию отдельных критерий граждан, а так же устанавливающие размеры пенсий по возрасту, исчисление и порядок их выплаты, не противоречит Конституции Республики Казахстан, поскольку в ней не установлены нормы, регламентирующие указанный круг отношений¹.

Таким образом, государство повышает свое влияние в системе социального страхования. Анализ законодательства в сфере пенсионного страхования Республики Казахстан показал, что пройдя путь от внедрения по образу чилийской (латиноамериканской) пенсионной модели (1995–1998 г.), предусматривающей трехуровневую систему с распределительным компонентом, накопительным, основанным на обязанности граждан отчислять часть своих доходов в накопительный пенсионный фонд, и добровольном, республика вновь находится в процессе реформирования пенсионной системы. Это обусловлено убыванием солидарной пенсионной системы и низкой эффективностью накопительного компонента.

Государство наряду с политикой по государственной монополизации в сфере обязательного социального пенсионного страхования проводит политику по распределению рисков с гражданином, предоставив возможность выбирать не только накопительный пенсионный фонд, но расширяет возможности по выбору инвестиционного портфеля с различной степенью риска. Наряду с регулятивными и институциональными преобразованиями продолжится реформа и на

¹ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 июля 1996 г. № 3/1 «О соответствии Конституции Республики Казахстан представленного на подпись Президенту Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Казахской ССР «О пенсионном обеспечении граждан в Казахской ССР» // База данных «Законодательство стран СНГ».

параметрическом уровне, т.е. связанная с поэтапным повышением и выравниванием пенсионного возраста мужчин и женщин.

Переход на накопительную пенсионную систему декларируется государством с тем, чтобы не допустить кризиса пенсионной системы в условиях старения населения и стремлением разделить по мере возможности бремя пенсионного обеспечения с самими гражданами. Важным фактором служат нормы о гарантиях государства по сохранению обязательных отчислений на социальное страхование¹.

По своему интересна модель социального страхования, сформированная в **Кыргызской Республике**. С системами, рассмотренными выше, ее роднит преимущественно законодательное регулирование² основных видов государственного социального страхования построенным по принципам пирамиды в вершине, которой Закон Кыргызской Республики от 17 июня 1996 г. № 20 «О государственном социальном страховании». Исключение — пособие по временной нетрудоспособности и пособие по беременности и родам. По данным видам обеспечения утверждено постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 ноября 2011 г. № 727 «Об утверждении Положения о порядке назначения, выплаты и размере пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам и Положения о порядке назначения, выплаты и размере ритуального пособия (на погребение)».

Из статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном страховании» следует весьма осторожная формула о

¹ Так, согласно ст. 5 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 г. № 105-В ЗРК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» государство гарантирует получателям сохранность обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов в едином накопительном пенсионном фонде в размере фактически внесенных обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов с учетом уровня инфляции на момент приобретения получателем права на пенсионные выплаты. Государство гарантирует сохранность отчислений социальных выплат и их целевое использование и в Государственный фонд социального страхования (акционерное общество).

² Законы Кыргызской Республики от 17 июня 1996 г. № 20 «О государственном социальном страховании»; от 21 июля 1997 г. № 57 «О государственном пенсионном социальном страховании»; от 22 декабря 1998 г. № 154 «О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан Кыргызской Республики для целей обязательного государственного социального страхования»; от 24 января 2004 г. № 8 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию»; от 2 августа 2004 г. № 103 «О Социальном фонде Кыргызской Республики»; от 21 июля 2008 г. № 162 «О государственном социальном заказе»; от 26 мая 2009 г. № 170 «О гарантированных государственных минимальных социальных стандартах»; от 11 декабря 2013 г. № 216 «О накопительных пенсионных фондах в Кыргызской Республике»; и др.

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

государственных гарантиях: «Государственное социальное страхование в Кыргызстане является системой гарантированных государством видов обеспечения застрахованных лиц при утрате ими заработка или дохода вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, старости, потери кормильца и смерти за счет обязательных страховых взносов работодателей и граждан».

Отличается Кыргызская Республика и своей уникальной институциональной системой управления государственным социальным страхованием и социальным обеспечением. В соответствии со ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 2 августа 2004 г. № 103 «О Социальном фонде Кыргызской Республики» Социальный фонд Кыргызской Республики (далее — Социальный фонд) является исполнительным органом системы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения в Кыргызской Республике, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, действующим на принципах самоуправления. Социальный фонд осуществляет учет (администрирование) учет юридических и физических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории Кыргызской Республики, ведение банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов, а также сбор, аккумуляция и передачу страховых взносов в Пенсионный фонд, Государственный накопительный пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд оздоровления трудаящихся.

Несмотря на декларируемые заявления о том, что в Кыргызской республике создана и успешно функционирует единая самоуправляемая система государственного социального страхования и пенсионного обеспечения¹, по нашему мнению, управление этой системой построено на административных принципах и централизовано². Го-

¹ Официальный Интернет-сайт Социального фонда Кыргызской Республики. URL: http://beta.sf.kg/ru/about_fund/sf_history (дата обращения: 8 сентября 2015 г.).

² Возможно, такое утверждение основано на положениях ст. 9 Закона Кыргызской Республики «О Социальном фонде Кыргызской Республики», где Наблюдательный совет Социального фонда определен как орган самоуправления системы государственного социального страхования и формируется по принципу равного представительства всех участников системы (государство, наниматели, профсоюзы, общественные объединения и организации, представляющие интересы граждан в части пенсионного обеспечения и здравоохранения). Вместе с тем, в указанной статье полномочия Наблюдательного совета сведены к координирующей и совещательной роли без права принятия ключевых решений, с минимальными контрольными полномочиями (осуществляет контроль за финансовым и правовым аудитом).

Глава 1. Социальное обеспечение и рыночная экономика

сударство сохраняет за собой монополию на аккумулирование средств социального страхования.

Глобальные проблемы пенсионной системы тоже характерны для Кыргызской Республики¹. В 2014 г. Правительством Кыргызской Республики утверждена концепция развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики². Существующая государственная обязательная пенсионная система Кыргызской Республики базируется на принципе солидарности и накопления: суммы уплаченных страховых взносов направляются на текущее финансирование пенсионных выплат пенсионерам и инвестирование средств пенсионных накоплений. Другим принципом построения пенсионной системы является страховой принцип: размер пенсии каждого застрахованного лица зависит от накопленных страховых взносов на личном страховом счете.

В отличие от других государств — партнеров ЕАЭС в Кыргызской Республики было проведено постепенное повышение пенсионного возраста с 60 до 63 лет — для мужчин, с 55 до 58 лет — для женщин, аннулирован ряд льгот, в частности, ранний выход на пенсию для представителей некоторых профессий и групп населения, введена формула пенсии из трех составляющих: гарантированная базовая пенсия каждому пенсионеру с достаточным стажем; пенсионное обеспечение в соответствии с трудовым вкладом работника, исчисляемое как процент от средней заработной платы до 1996 г.; индивидуальные пенсионные взносы, накопленные на счету пенсионера. С 1 января 2010 г. в систему с условно-накопительными³ пенсионными счетами был введен накопительный компонент в размере 2% от взноса работника. В настоящее время пенсионная система Кыргызской Республики состоит из трех компонентов: государственная обязательная солидарная пенсионная система; обязательный накопительный компонент; добровольная индивидуальная накопительная система.

¹ Проявляются и сугубо региональные проблемы. Например, низкий охват системой государственного пенсионного страхования трудовых мигрантов (по разным оценкам, выше 10% от общей численности населения Кыргызской Республики работает и проживает в других странах, в т.ч. в Российской Федерации).

² Постановление Правительства Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 г. № 670 «Об утверждении Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики» // База данных «Законодательство стран СНГ».

³ Для формирования накопительного компонента и поддержания распределительной системы учитываются средства граждан, заработанные до введения персонифицированного учета в 1996 г., а также накопленные средства на индивидуальных страховых счетах, после введения персонифицированного учета, с 1996 г.

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

Согласно Концепции предполагается дальнейшее развитие условно-накопительной пенсионной системы. Авторы концепции не скрывают, что участники добровольных личных пенсионных схем самостоятельно несут все инвестиционные риски по своим накоплениям. Такое заявление оставляет открытым вопрос о пределах ответственности государства за сохранность обязательного накопительного компонента. Несмотря на то, что Концепция основную роль в добровольном пенсионном страховании отводит негосударственным пенсионным фондам, по факту сохраняется монополия на это вид деятельности: в республике действует всего один негосударственный пенсионный фонд «Кыргызстан».

Развивать обязательный накопительный компонент предлагается в заявительном порядке: каждый гражданин по заявительному принципу может подтвердить свое желание продолжать участвовать в формировании накопительной части своей пенсии, либо отказаться от участия в накопительном компоненте в счет соответствующего увеличения страховой части по отчислениям в Пенсионный фонд.

Перспективной новеллой Концепции, которая может иметь далеко идущие перспективы для государств — партнеров ЕАЭК, является предложение о внедрении принципа «пропорциональности», согласно которому для определения права на пенсию за периоды трудового (страхового) стажа, приобретенного на территории государств, каждое государство исчисляет и выплачивает пенсию соответственно стажу, приобретенному на его территории, а также перевод пенсий (пособий) по месту постоянного проживания граждан по принципу «пропорциональности»¹.

Для Республики Армения характерны довольно напряженные и противоречивые процессы определения роли и значения государства в системе социального страхования. В Докладе Еврокомиссии, сделанном в 2011 г., отмечается, что «Система социальной защиты в Армении находится в ведении Министерства труда и социальных вопросов (МТСВ), которое отвечает за политику и ее осуществление во всех сферах труда и системы социальной защиты, за исключением

¹ В настоящее время в соответствии с Соглашением о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. расходы, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения, несет государство, предоставляющее данное обеспечение, при этом взаимные расчеты не производятся, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями. Российская Федерация с 2012 г. установила обязанность работодатель уплачивать страховые взносы за временно пребывающих граждан на территории Российской Федерации, осуществляющих у него трудовую деятельность.

медицинской помощи. Система социальной защиты до 2008 г. финансировалась за счет государственного бюджета (социальная помощь, социальные услуги и военные пенсии) и Фонда социального страхования (трудовые или страховые пенсии, пособия по безработице и по болезни). Начиная с января 2008 г., Фонд социального страхования был преобразован в Государственную службу социального страхования (ГССС), и все программы социальной защиты стали финансироваться непосредственно из государственного бюджета, несмотря на то, что существуют пособия и услуги, базированные на взносах и иных поступлениях¹.

С 2010 г. в Республике Армения проводится обновление законодательства, направленное на изменение принципов формирования средств социального страхования², в том числе реформа пенсионного законодательства, предусматривающая законодательное закрепление основ для развития накопительного компонента в пенсионной системе³. В результате реформы пенсионная система Республики Армения должна включать следующие компоненты: 1) государственное пенсионное обеспечение; 2) обязательную накопительную пенсионную составляющую; 3) добровольную накопительную пенсионную составляющую.

Вместе с тем, государство не стало брать на себя повышенные обязательства, задекларировав лишь социальную ответственность государства, которая выражается в обеспечении: финансовой стабильности и развитии государственной пенсионной системы; социального согласия и социальной справедливости; минимального размера государственной пенсии, сопоставимого с минимальным размером бюджета жизнеобеспечения.

В статье 49 Закона «О накопительных пенсиях» была закреплена норма о гарантировании возвратности уплаченных участниками обязательных накопительных взносов: согласно ч. 1 возвратность всей

¹ URL: http://www.crrc.am/hosting/file/_static_content/projects/social_protection_inclusion/Armenia_SP_SI_ExSum_Final_Russian.pdf (дата обращения: 8 сентября 2015 г.).

² Так, принят Закон Республики Армения от 22 ноября 2010 г. № 3Р-160 «О пособиях по временной нетрудоспособности», который урегулировал отношения, связанные с предоставлением пособий по временной нетрудоспособности, устанавливает понятие, виды пособия по временной нетрудоспособности, условия и порядок его исчисления, назначения и выплаты.

³ Законы Республики Армения от 30 декабря 2010 г. № 3Р-243 «О государственных пенсиях»; от 30 декабря 2010 г. № 3Р-244 «О накопительных пенсиях»; от 30 декабря 2010 г. № 3Р-245 «Об инвестиционных фондах» // База данных «Законодательство стран СНГ».

суммы уплаченных участниками обязательных накопительных взносов с уточнением годовой инфляции гарантируется, ч. 2 предусматривает, что возвратность 20% суммы, установленной ч. 1 настоящей статьи, гарантируется Гарантийным фондом, созданным на основании настоящего Закона, а остальных 80% — Республикой Армения.

По-своему оригинально решена проблема с молчанием участников пенсионного фонда о выборе пенсионного фонда: за участника такой выбор осуществляет лицо, ведущее реестр участников, посредством программного модуля; программный модуль по принципу случайности распределяет невыбравших участников между всеми управляющими пенсионным фондом пропорционально другим участникам, сделавшим выбор, принимая за основу пропорцию по состоянию на день, предшествующий дню перевода паев пенсионного фонда на пенсионные счета участников.

В 2014 году в Республике Армения начался переход с добровольной накопительной пенсионной системы на обязательную¹. Такие законодательные новации не обошлись без юридических споров. В частности, предметом рассмотрения в Конституционном Суде Республики Армения стали вопросы о соответствии Конституции Республики Армения ограничения права собственности на распоряжение паями пенсионного фонда, которые признавались как личная собственность, о делегировании Правительству Республики Армения полномочий по установлению порядка корректировки суммы накопительных взносов по годовой инфляции, в то время как декларировалась гарантированность всей суммы уплаченных обязательных накопительных взносов и др.

Конституционный Суд Республики Армения признал такое законодательное решение не соответствующим Конституции Республики Армения, указав, что «без внедрения накопительной пенсионной системы на основе международного опыта невозможно обеспечить существенное развитие страны, однако механическое применение международного опыта не может быть приемлемым — нужно учитывать, что ограничение остальных прав человека неправомерным путем недопустимо, в данном случае речь идет о праве на собственность. Правительство в этом плане предусмотрело не соответствующие Конституции решения, и при разработке закона не были учтены иные законодательные акты. Конституционный Суд решил, что по той части, которая не обеспечивает право гражданина на распоряже-

¹ Пенсионная система Армении регулируется Законами Республики Армения от 30 декабря 2010 г. № 3Р-243 «О государственных пенсиях», от 30 декабря 2010 г. № 3Р-244 «О накопительных пенсиях».

Глава 1. Социальное обеспечение и рыночная экономика

ние собственной заработной платой, закон признать недействительным¹.

В ходе опроса, проведенного в Армении международным исследовательским центром Gallap, большинство респондентов выступили против обязательных пенсионных отчислений: опрошенные, в частности, отмечали, что считают отчисления в 5 процентов слишком высокими, и ссылались на то, что не доверяют правительству².

В Армении прослеживаются в целом тенденции перехода к частноправовым началам формирования системы пенсионного страхования с закреплением публично-правовых обязательств государства в части гарантирования накопленных пенсионных средств. Вместе с тем, по факту наблюдает стремление государства избавиться от излишнего бремени патернализма в пенсионных отношениях, который (как и для других членов ЕАЭС, что их, несомненно, родит) является в определенной степени наследием советского прошлого.

В результате, несмотря на все многообразие моделей организации социального страхования, соотношения гражданско-правовых элементов и элементов, в которых проявляется государственный патернализм, в странах ЕАЭС можно выделить три основные модели:

1) Патерналистская модель организации социального страхования (Республика Беларусь);

2) Умеренно-патерналистская модель организации социального страхования (Российская Федерация, Кыргызская Республика);

3) Неопатерналистская модель организации социального страхования (Республика Армения, Республика Казахстан).

Необходимость преодоления кризисных явлений в сфере социального страхования внутри собственной страны в условиях совре-

¹ URL: <http://www.arminfo.info/index.cfm?objectid=51486BD0-BA44-11E3-81F50EB7C0D21663>

² URL: <http://lenta.ru/news/2014/04/02/pensia/> (дата обращения: 8 сентября 2015 г.). Заметим, что отдельные корректировки закона, которым проведена реформа, в соответствии с решением Конституционного Суда Республики Армения, не изменили сути пенсионной реформы. В частности, Конституционный суд Армении признал некоторые положения новой пенсионной реформы не соответствующими конституции. Предметом рассмотрения Конституционного Суда стал закон о накопительных пенсиях, принятый парламентом Армении. В суде, в частности, обратили внимание на то, что в законе не регламентирована ситуация, при которой гражданин получает минимальную заработную плату — 45 тыс. драмов (3 тыс. 813 руб.) и при этом, согласно новой пенсионной системе, обязан отчислять ее часть в пенсионный фонд.

менной непростой экономической и внешнеполитической ситуации заставляет государства — члены Евразийского экономического союза отодвигать проблемы выстраивания общей системы социального страхования на второй план.

Кроме того, можно прогнозировать, что переход к единой системе социального страхования будет во всех государствах Евразийского экономического союза сопровождаться большим или меньшим изменением национальных моделей социального страхования, а ведь эта сфера затрагивает практически каждого жителя каждой страны ЕАЭС, что чревато социальными неурядицами и недовольством населения, особенно на первых этапах реформы. Как показала практика, даже в довольно компактной территории Европе, где все страны объединены многовековыми культурными, экономическими, социальными, политическими связями, люди психологически далеко не готовы к утрате национальной правовой идентичности, что наглядно продемонстрировал, например, провал проекта общеевропейской конституции¹. Крайне негативно воспринимается людьми и навязывание в угоду глобализации отказа от национальных моделей правового регулирования в какой бы то ни было области. Особенно в социальной сфере, многие достижения в которой были в прямом смысле «выстраданы» и явились результатом упорной борьбы за них силами многих поколений.

Тем не менее, несмотря на имеющиеся трудности, страны — члены Евразийского экономического союза пытаются совершать неко-

¹ См. подробнее: Бирюков П.Н. О проекте Конституции Европейского Союза // Междунородное публичное и частное право. 2004. № 3. С. 13–17; Дерябина Е.М. О проекте конституции Европейского Союза // Вестник Московского государственного областного университета. 2014. № 3. С. 33–37; Кашкин С.Ю. Проект Конституции Европы и правовая реформа в Европейском союзе // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 12–19; Кашкин С., Четвериков А. На пути к европейской конституции: Европейский конвент и перспективы разработки Конституционного договора (Конституции) Европейского Союза // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 38–41; Конституция Европейского Союза. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / отв. ред.: Кашкин С.Ю.; пер. А.О. Четвериков. М., 2005; Сурмалиян А.Т. Конституция Европейского Союза: политico-правовая оценка проекта // Российское право на современном этапе: материалы X научно-практической конференции студентов и молодых ученых: к 10-летию юридического факультета РГЭУ «РИНХ», 28 апреля 2006 г. Ростов-на-Дону, 2006; Трыканова С.А. Конституция Европейского Союза: политico-правовая оценка проекта // Междунородное публичное и частное право. 2005. № 5. С. 45–46; Энтин Л.М. О проекте Конституции Европейского Союза // Московский журнал международного права. 2004. № 1. С. 85–100 и т.д.

торые шаги на пути к правовой интеграции в сфере социального обеспечения¹, в том числе социального страхования².

Выбранная в рамках Евразийского экономического союза модель «сглаживания противоречий» между различными национальными системами немногим отличается от решения той же проблемы, выбранным странами Европейского Союза. В частности, в рамках Евросоюза действуют правила, утвержденные постановлением Совета Европейского Союза 1408/71 «О применении схем социального страхования к работникам и предпринимателям — физическим лицам, перемещающимся в пределах Европейского Союза, и к членам их семей», которые применяются к гражданам государств Европейского Союза, лицам без гражданства и беженцам. В этих правилах не устанавливается, какие возмещения должно то или другое государство платить, также не определяется размер пенсий и пособий. Государства должны лишь гарантировать, что лицо, перемещающееся из одной страны — члена Европейского Союза в другую, не оказалось бы в худшем положении относительно лиц, которые всю свою жизнь жили и работали только в одном государстве Европейского Союза³.

Представляется, что обе выбранные модели индивидуализации стандартов в области социального страхования (и евразийская, и европейская) не способствуют формированию единых основ социального страхования в рамках соответствующего регионального союза, поскольку не устанавливают каких-либо общих стандартов в области социального страхования. В условиях современной сложной экономической и внешнеполитической обстановки странам — членам этих союзов в целом выгодна такая ситуация, поскольку она «консервирует» неравенство правовых моделей социального страхования в различных государствах. Такая система позволяет каждому из них выбирать и сохранять ту модель, которую оно считает оптимальной и, самое главное, финансово обоснованной с точки зрения допустимого лимита бюджетных средств, который каждое конкретное государство может позволить себе потратить на социальные расходы.

¹ См., например, п. 3 ст. 98 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

² См. более подробно информацию, размещенную на Интернет-сайте регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации. URL: http://45fss.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1967:2015-02-12-11-48-26&catid=29:2011-08-08-07-11-34&Itemid=100034 (дата обращения: 30 апреля 2015 г.).

³ См. информацию, размещенную на официальном Интернет-сайте Департамента социального страхования Министерства социальных дел Эстонии. URL: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/10677/> (дата обращения: 30 апреля 2015 г.).

§ 4. Особенности интеграции в сфере социального страхования

Однако, процесс евразийской интеграции, как видится, неостановим, и дальнейшие потребности в гармонизации законодательства рано или поздно поставят страны Евразийского экономического союза перед необходимостью возвратиться и к вопросу о переходе на новую ступень интеграции в рамках обновленного Евразийского союза, и к вопросу об единых стандартах в сфере социального страхования.

И здесь целесообразным представляется следующий путь решения проблемы. Все системы правового регулирования социального страхования стран – членов Евразийского экономического союза должны быть объективно проанализированы с точки зрения эффективности выполнения ими своих функций. Следует сопоставлять уровень социальной защищенности граждан, объем требуемых бюджетных средств, объем средств, которые предоставляет системе социально активная часть населения, долю населения, являющихся потребителями социальных услуг и удовлетворенность граждан этими услугами (на основе широкомасштабных социологических опросов), а также иные объективные показатели. По итогам такого сравнения следует выбрать наиболее эффективную систему социального страхования (и социальной защиты в целом), дополнить ее наиболее эффективными элементами из систем социального страхования других стран и создать интегрированную модель социального страхования, которая может быть в дальнейшем распространена на все страны Союза.

Подводный камень для такого пути решения проблемы интеграции в сфере социального страхования заключается в возможном увеличении бремени социальных расходов из бюджетов менее развитых в социально-экономическом отношении стран, а также из денежных фондов работодателей и самих налогоплательщиков в этих странах. Однако, как видится, вряд ли могут быть найдены «легкие пути» и шаблонные способы решения проблем интеграции в столь широком формате, каким является евразийский. Процесс этот характеризуется множеством противоречий, некоторые из которых мы затронули в настоящей статье. Однако поиск и нахождение компромисса на пути к единой Евразии является необходимым условием успешности самого этого проекта, одного из самых амбициозных в новейшей мировой политической истории.

Глава 2

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАКОПИТЕЛЬНОГО КОМПОНЕНТА В РОССИИ

§ 1. ПРИОРИТЕТЫ В ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ И ИХ ПРАВОВОЕ ВОПЛОЩЕНИЕ

(В.В. Чистюхин)

Актуальные проблемы развития пенсионной системы России в общем и накопительного пенсионного компонента в частности связаны с соотношением государственного и негосударственного пенсионного обеспечения.

В современных условиях разумно сохранение комбинированной системы, включающей в себя распределительную часть пенсии, обязательный накопительный элемент и добровольный элемент. При этом совершенно очевидно, что необходима коррекция некоторых элементов.

У критиков сохранения обязательного накопительного элемента есть два основных аргумента. Первый связан с недостаточной надежностью для застрахованных лиц, возможным банкротством негосударственного пенсионного фонда и потерей пенсионных накоплений. Второй — с низкой доходностью негосударственных пенсионных фондов.

Такая постановка вопроса сама по себе некорректна, поскольку взаимосвязь между риском и доходом такова, что чем выше доходность, тем выше риск, и чем ниже доходность, тем ниже риск. Обеспечение наилучшего управления рисками априори снижает доход, повышение доходности осложняет управление рисками, они повышаются.

Говоря о доходности, следует помнить, что все предыдущие годы усилия государства через законодательство и подзаконные акты были направлены на обеспечение минимальной ежегодной доходности, акцент был сделан не на размере, а на стабильности и регулярности дохода с минимизацией рисков. Стратегия доходности негосударственных пенсионных фондов заключалась в том, чтобы получить «ноль плюс единицу дохода» и не получить «ноль минус единицу дохода».

Для переориентации негосударственных пенсионных фондов на повышение доходности необходима поступательная и системная

§ 1. Приоритеты в пенсионном обеспечении и их правовое воплощение

коррекция законодательства в части регламентации вложений в инфраструктурные проекты, акции. Общественная дискуссия ставит вопрос о целесообразности вложений в долговые инструменты финансовых посредников, не кредитующих реальный сектор экономики, не создающих долгосрочный инвестиционный ресурс.

В долгосрочной перспективе, на наш взгляд, оптимальна модель, когда негосударственный пенсионный фонд и управляющая компания не связаны жестко формализованными требованиями: они выстраивают свои внутренние системы риска-менеджмента, аудита и контроля, «риска-аппетита». Ограничения инвестиционных решений фонда в виде обязанности вложиться только в облигацию страны или какого-нибудь предприятия, купить акцию корпорации, которая находится среди стран — членов ОЭСР и т.п. представляются не эффективными.

При этом негосударственный пенсионный фонд должен обеспечить максимальную устойчивость своих вложений таким образом, чтобы обеспечить их компенсацию на случай потери либо за счет уровня дальнейшего дохода, либо за счет дополнительных резервных мощностей, капитала, иных возможностей акционеров.

Такая система гарантирования — один из важнейших элементов повышения устойчивости негосударственных пенсионных фондов. В будущем аналогичные гарантии справедливо распространить и на добровольные пенсионные взносы.

Принципиальным является вопрос об организационно-правовой форме негосударственных пенсионных фондов. Перевод фондов из некоммерческих организаций в коммерческие означает изменения в целях их деятельности. Несмотря на это совершенно очевидно, что даже в организационно-правовой форме акционерного общества негосударственный пенсионный фонд должен быть, прежде всего, заинтересован в обеспечении максимальной прибыли пенсионерам, и по остаточному принципу — акционерам.

В этой дуальности цели заключается конфликт, для разрешения которого, с нашей точки зрения, необходимо законодательно определить приоритеты. На данном этапе такой приоритет составляет интересы клиентов — пенсионеров. При этом следует учитывать и интересы акционеров, которые, по общему правилу, хотят получать дивиденды каждый год.

Правового решения требует ответственность фондов за вложения сделанные не в интересах своих клиентов. Тут важно, что речь идет не об убытках, полученных в результате изменения котировок, а именно возможному ущербу в результате действий не в интересах клиента. Например, вложение средств клиентов в аффилированный

с управляющим бизнес-проект под низкую процентную ставку, при том, что на рынке в этот момент времени имеются куда более привлекательные аналоги.

В настоящее время при приеме негосударственных пенсионных фондов в систему гарантирования Центральным банком Российской Федерации (далее — ЦБ РФ) использовался максимально консервативный подход к качеству их активов: если обнаруживалось, что в период приобретения актива его доходность не соответствовала среднерыночной доходности подобных активов, ЦБ РФ обязывал негосударственные фонды компенсировать фактически потерянную или изъятую часть. Таким образом, ЦБ РФ в рамках своей надзорной деятельности обеспечивал права пенсионеров. Очевидно, что такого рода гарантии должны быть закреплены законодательно.

Кроме того, необходимо установить субсидиарную ответственность управляющих компаний. В ряде стран такая модель ответственности успешно реализована.

Прямая аккумуляция ресурсов в бюджете и их распределение в пользу пенсионеров не являются эффективной альтернативой сложившейся системе по следующим причинам. Как перед федеральным, так и перед региональными бюджетами стоит большое количество задач, не связанных с созданием долгосрочного инвестиционного ресурса, с увеличением доходности для пенсионера. При такой многозадачности велика вероятность того, что изъятые средства, не попавшие в негосударственные пенсионные фонды в качестве обязательного накопительного элемента, не будут капитализированы для пенсионера, застрахованного лица.

Основная проблема негосударственных пенсионных фондов, на наш взгляд, состоит в противоречии интересов акционеров и застрахованных лиц. Но уже сегодня законодательство содержит массу ограничений, обеспечивающих защиту прав и законных интересов пенсионеров.

Представляется, что добровольный элемент пенсии составит конкуренцию не обязательному накопительному элементу, а распределительной пенсии. Добровольный элемент даст возможность государству уменьшать свои расходы на пенсии и их индексацию. Развитию добровольного элемента способствуют два фактора. Первый — это дополнительные свободные средства как со стороны работодателя, так и со стороны потенциального застрахованного лица. Этот фактор сегодня не реализован. Второй элемент — психологический, это привычка делать такого рода накопления, привычка таким образом застраховывать свою старость. Такой привычки тоже пока не сформировалось.

§ 2. Накопительный компонент как элемент неолиберальной концепции

Оснований предполагать, что перевод накопительной части в добровольный формат позволит повысить ее эффективность, нет. Как показывает практика управления пенсионными накоплениями и пенсионными резервами (т.е. фактически добровольными накоплениями) негосударственными пенсионными фондами — доходность сопоставима.

Есть страны, где накопительный элемент переведен на добровольную основу, но зачастую в них возникают проблемы с бюджетом, поскольку значительная его часть идет на выплаты пенсионерам. Выразительный пример в этом смысле Греция, которой эксперты Мирового банка еще до кризиса предсказывали бюджетный коллапс именно из-за несбалансированности пенсионной системы.

Перевод накопительной пенсии в добровольный формат в перспективе, во-первых, приведет к увеличению нагрузки на бюджет, во-вторых, лишит граждан реальных накоплений, поскольку все страховые взносы, уплаченные работодателями, будут переведены в балльную систему, и в-третьих, в случае отказа от периодических отчислений в обязательном порядке на формирование накопительной части экономика потеряет долгосрочный инвестиционный ресурс.

§ 2. НАКОПИТЕЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ КАК ЭЛЕМЕНТ НЕОЛИБЕРАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ

(Н.Б. Козлов)

1. О РЕАЛИЗАЦИИ НЕОЛИБЕРАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Теоретические и прикладные основы внедрения в экономику неолиберальных экономических принципов заложила монетарная концепция Ньютона-Фридмана. Базовыми положениями такой политики можно, в частности, считать: снижение роли государственного сектора, повышение сферы влияния рыночных институтов, укрепление бюджетной дисциплины в целях недопущения бюджетного дефицита, ускоренные темпы роста инвестиций, финансовую либерализацию, предусматривающую устранение ограничений в деятельности банков и других финансовых учреждений, активное использование инструментов денежного регулирования для формирования кредитно-денежной политики экономики в целом, свобод-

ное движение капитала. Элементы этой концепции стали применяться в развитых странах Запада в 1970-е гг. прошлого века.

С конца 1980-х годов по пути финансовой либерализации пошли две большие группы стран с переходной экономикой. Первая группа представлена государствами Латинской Америки, которые столкнулись с серьезным экономическим отставанием. Вторую группу стран составили постсоциалистические государства, строившие до сих пор экономическую политику на принципах централизованного планирования и принявшиеся радикально перестраивать экономику, отказавшись от вмешательства государства в экономику путем либерализации хозяйственной деятельности.

Практическим пакетом мер по реформированию экономической политики стало использование рекомендаций «Вашингтонского консенсуса», разработанных в стенах расположенных в Вашингтоне Международного валютного фонда и Всемирного банка. В основе рекомендаций «Вашингтонского консенсуса» лежали упомянутые неолиберальные принципы. Вместе с тем приоритетные направления рекомендаций подвергались корректировке, допуская минимальный дефицит бюджета при приоритете государственных расходов на здравоохранение, образование, развитие инфраструктуры, при ограничении предельных ставок налогов, либерализации внешней торговли, приватизации.

Однако следование курсом «Вашингтонского консенсуса» для стран с развивающимися финансовыми рынками имело ряд негативных последствий. Результаты преобразований, в частности, в финансовой сфере привели к дефолту в России в 1998 г. А кризис 2007–2008 гг. оказался особенно тяжелым именно в странах с переходной экономикой, что обусловило дальнейшую длительную стагнацию. Незаконченность финансовых реформ не позволяет этим странам опираться на собственный финансовый рынок в силу его недостаточной развитости и успешно бороться с кризисными явлениями. Странам Запада оказалось в целом легче вытащить себя из кризисного состояния. При этом даже страны с развитой финансовой системой были непоследовательны в проведении курса «Вашингтонского консенсуса».

2. ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ НАКОПИТЕЛЬНЫХ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ

Задача организации стабильно функционирующих пенсионных систем и их структурирование в национальную экономику для ее укрепления и для решения социальных вопросов остро встала перед странами с переходной экономикой в конце XX в. Внедрение в пен-

§ 2. Накопительный компонент как элемент неолиберальной концепции

сионные системы многих стран с переходной экономикой, в основном начиная с 1990-х гг., обязательного накопительного компонента следует рассматривать как одно из направлений реализации неолиберальной концепции экономического развития. При этом некоторые страны, а именно Чили и Казахстан, планировали полностью заменить распределительные пенсионные системы накопительными.

Однако функционирование обязательных накопительных пенсионных систем, внедренных в странах с переходной экономикой, оказалось далеко не однозначным.

2.1. Латинская Америка

В данном регионе находится 10 из 32 стран мира, в которых существуют накопительные пенсии, сформированные за счет обязательных отчислений. В первую очередь, это наиболее развитые государства региона — Чили, Мексика, Аргентина, Уругвай, Колумбия. Средний размер доли плательщиков взносов в обязательную накопительную пенсионную систему в составе экономически активного населения к концу первого десятилетия XXI в. составил в этих странах 65%. Отношение накоплений к ВВП — 20%. Этот показатель свидетельствует о том, что большие надежды, возлагавшиеся на пенсионные накопления как на важнейший источник инвестиций и стимул для развития экономики, оказались сильно завышены. Уровень развитых стран остается недостижимым. Доля активов пенсионных фондов в США, Великобритании, Австралии превышает 100% от ВВП. В Латинской Америке лишь в Чили данный показатель находится достаточно высоко — 64%, что частично объясняется длительным периодом действия НПФ, поскольку Чили первая страна в регионе, пошедшая по пути внедрения обязательных накопительных схем (с 1981 г.).

Доходность инвестирования средств пенсионных накоплений сильно варьируется. Наивысшие результаты показали за 10 предкризисных лет Бразилия (11% в среднем ежегодно за период) и Чили (9%). Следует обратить внимание, что Бразилия сохранила распределительную систему, а накопительная пенсия носит добровольный характер.

Кризис 2008 г. сильно ударил по пенсионным системам. Частные пенсионные фонды сократили свои активы в этом году на 10–12%, а их доходность показала отрицательные результаты, особенно в Чили (–20%) и Перу (–28%). В 2010–2011 гг. деятельность пенсионных фондов в основном находилась в состоянии стагнации.

Неизбежным негативным следствием перехода на обязательную накопительную пенсионную систему является рост бюджетного де-

фицита. Государства вынуждены осуществлять двойной платеж при функционировании смешанной пенсионной системы, предусматривающей одновременное существование и распределительной, и накопительной составляющей, либо выплачивать государственные субсидии на переходном этапе к введению накопительной системы для обеспечения текущих выплат пенсионерам. Соответственно отмечается внушительная отрицательная балансовая разница между доходами и расходами накопительных пенсионных систем: в Чили — (−6%) от ВВП, Уругвае — (−4%), Аргентине — (−2,5%), в среднем по региону — (−3,5%).

Кроме того, обслуживание накопительного компонента на несколько порядков дороже расходов по распределительной системе. В первом случае оно по рассматриваемым странам составило в среднем 1,6% от собранных взносов, во втором — не превышает 0,9%.

2.2. Постсоциалистические страны

Почти половина стран, внедривших в пенсионную систему обязательный накопительный компонент, а именно 14 государств находится в Восточной Европе и в СНГ. Отличие этого региона от Латинской Америки заключается в высоком уровне пенсионной нагрузки и больших объемах обязательств государства в условиях всеобщего охвата населения пенсионным обслуживанием.

Практически все страны Восточной Европы, за исключением Чехии, внедрили обязательный накопительный компонент. Наиболее значителен он был в Венгрии (8% от заработка) и в Польше (7,3%). По этой причине в этих двух странах была наиболее высокая доля активов НПФ в ВВП — 14 и 16% соответственно.

Средняя доходность деятельности НПФ большинства стран региона находилась на уровне ниже инфляции, а по итогам кризисного 2008 года была отрицательной, в пределах от (−12%) до (−15%). Показательно, что и в дальнейшем деятельность пенсионных фондов была недостаточно эффективной. В 2011 году отрицательную доходность показали НПФ Польши, Словакии, Венгрии.

Проблемы в экономике, резко обострившиеся в период кризиса, заставили страны серьезно изменить отношение к накопительному компоненту. Большинство стран (Польша, Румыния, Болгария, Прибалтийские государства) снизило его процент либо отказалось от имевшихся планов по увеличению. Венгрия наиболее кардинально решила вопрос выхода из кризиса. Здесь была упразднена система обязательного накопительного пенсионного страхования с переводом в 2011 г. пенсионных прав в государственное пенсионное распределительное страхование. В частных пенсионных фондах осталось только 3% участников обязательного накопительного пенсионного

страхования, перешедших в добровольную накопительную пенсионную систему.

Похожая трансформация произошла в Казахстане. Первоначальные успехи деятельности НПФ в первые 10 лет (среднегодовая доходность — 8%, рост пенсионных накоплений до 10% от ВВП) сменились замедлением развития из-за неразвитости финансового рынка, в результате чего в середине 2013 г. все обязательные накопления граждан были переведены из НПФ в государственный пенсионный фонд, а НПФ остались обслуживать добровольное пенсионное страхование.

§ 3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАКОПИТЕЛЬНОГО КОМПОНЕНТА КАК ПРАВОВАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ

(Н.Б. Козлов)

3.1. Эффективность как критерий жизнеспособности накопительных систем

Наиболее объективные оценки эффективности накопительной пенсионной системы основаны на сравнительном анализе доходности от инвестирования средств пенсионных накоплений и динамики роста пенсий при распределительной системе, а также инфляции. При этом надо учитывать возможности государства поддерживать достойный уровень солидарной пенсии путем ее индексирования, а также степень социальной ответственности государства и принимаемые меры по гарантированию пенсионных накоплений. Кроме того, следует принимать в расчет периодические кризисные спады, которые регулярно повторяются. Отрицательная доходность, фиксируемая НПФ в такие периоды, съедает большую часть дохода, полученного в предыдущие годы. Застрахованные лица, выходящие на пенсию в кризисные годы, обречены на получение значительно меньшего объема средств пенсионных накоплений. Это к тому же нарушает пенсионные права даже тех застрахованных лиц, которые формируют накопления в одном и том же НПФ.

3.2. Количественные оценки эффективности накопительного компонента в России

Информация по доходности пенсионных накоплений в России анализируется по следующим субъектам управления указанными средствами: по государственной управляющей компании Внешэкономбанк (рыночная стоимость активов на 31 декабря 2014 г. — 1 902,8 млрд руб.), частным управляющим компаниям (37,7 млрд руб.) и НПФ (1 118,3 млрд руб., данные на 30 сентября 2014 г.).

Результаты инвестирования средств пенсионных накоплений расчитываются по методике, установленной Стандартами раскрытия информации об инвестировании средств пенсионных накоплений (далее — Стандарты)¹ и Порядком расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц (далее — Порядок расчета)². Наиболее адекватным представляется пользоваться Порядком расчета, который в отличие от Стандартов позволяет определить стоимость чистых активов, уменьшенную на вознаграждение управляющей компании, понесенные ею расходы, отчисления в статью «имущество для обеспечения уставной деятельности», и тем самым отразить на пенсионном счете застрахованных лиц реальные результаты инвестирования. Таблицы 6 и 7 показывают ежегодную доходность инвестирования средств пенсионных накоплений, рассчитанную по обеим методикам, в сравнении с уровнем инфляции.

Произведенные расчеты показывают, что за период 2005–2014 гг. среднегодовая инфляция составила 9,2%. Доходность инвестирования средств пенсионных накоплений за тот же период составила в среднем за год у частных управляющих компаний 5,8%, у государственной управляющей компании Внешэкономбанк — 5,7%, у НПФ (за 2005–2013 гг.) — 3,9%. То есть ни один из способов управления своими пенсионными накоплениями не позволил среднестатистическому застрахованному лицу добиться хотя бы сохранения реального объема своих пенсионных прав. Лишь отдельные НПФ смогли сохранить реальные накопления застрахованных лиц.

По отношению к страховой части трудовой пенсии государство выдерживает свои закрепленные в законодательстве обязательства по ее индексации в размере как минимум не менее инфляции. За тот же период 2005–2014 гг. индексация страховой пенсии составила в среднем за год 13,4%, т.е. существенно выше темпов инфляции.

3.3. Причины низкой эффективности накопительного компонента

3.3.1. Макроэкономическая нестабильность

На современном этапе Россия находится в неблагоприятных экономических условиях. Высокая инфляция делает недостижимой цель

¹ Утв. Приказом Минфина России от 22 августа 2005 г. № 107н «Об утверждении Стандартов раскрытия информации об инвестировании средств пенсионных накоплений» // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Минфина России от 18 ноября 2005 г. № 140н «Об утверждении Порядка расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц» // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 6

Доходность, рассчитанная в соответствии со Стандартами (% годовых)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Государственная управляющая компания	12,2	5,7	6,0	-0,5	9,5	7,6	5,5	9,2	6,7	2,7
Расширенный инвестиционный портфель	12,2	5,7	6,0	-0,5	9,5	7,6	5,5	9,2	6,7	2,7
Портфель государственных ценных бумаг					5,7	8,2	5,9	8,5	6,9	-2,1
Управляющие компании, отобранные по конкурсу	21,3	20,4	3,6	-26,2	38,7	16,3	-1,1	7,9	7,0	1,1
Негосударственные пенсионные фонды	н/д	н/д	н/д	н/д	24,8	11,3	1,0	6,7	7,5	н/д
Индекс потребительских цен	10,9	9,0	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4
Индексация страховой пенсии	11	13	9	30	26	6	9	11	10	11,4

Таблица 7

Доходность, рассчитанная в соответствии с Порядком расчета (% годовых)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Государственная управляющая компания	8,7	4,7	5,0	-0,4	9,0	7,0	4,2	8,4	6,3	2,53
Расширенный инвестиционный портфель	8,7	4,7	5,0	-0,4	9,1	7,0	4,2	8,4	6,3	2,56
Портфель государственных ценных бумаг					1,0	4,7	4,1	6,9	5,7	-2,16
Управляющие компании, отобранные по конкурсу	14,2	16,2	4,4	-27,8	30,5	15,8	-1,1	7,3	6,5	0,94
Негосударственные пенсионные фонды	4,2	9,8	4,2	-17,9	19,2	8,7	0,7	5,4	4,8	н/д
Индекс потребительских цен	10,9	9,0	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4
Индексация страховой пенсии	11	13	9	30	26	6	9	11	10	11,4

получения инвестиционного дохода, превышающего ее темпы. Неблагоприятная предпринимательская среда не позволяет создать в стране условия для полномасштабной продуктивной конкуренции. В экономике отсутствуют привлекательные для бизнеса проекты. В результате в национальном хозяйстве по-прежнему отмечается значительная структурная разбалансированность, связанная с чрезмерной зависимостью от топливно-энергетического сектора, особенно в части экспорта, и как следствие от динамики мировых цен. Заметно отставание инфраструктурной сферы. Ухудшается демографическая ситуация причем, видимо, на несколько десятилетий вперед. Это создает предпосылки для оказания на экономику России серьезного негативного воздействия особенно в современных обстоятельствах политической нестабильности. В результате рост ВВП оказывается ниже (а, возможно, даже отрицательным), а инфляция выше, чем прогнозировалось, что прямо отражается на эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений.

Необходимо учитывать, что управление пенсионными накоплениями может осуществляться с использованием прежде всего консервативных инвестиционных стратегий. Это обусловлено необходимостью безусловного сохранения пенсионных средств и минимизирует риски. В свою очередь использование такой стратегии делает невозможным превзойти инфляцию, уровень которой в условиях кризиса весьма высок.

3.3.2. Отсутствие развитого финансового рынка

Финансовая инфраструктура России не благоприятствует эффективному использованию пенсионных накоплений. Фондовый рынок России непропорционально мал. Так, если доля России в мировом ВВП составляет 1,8%, то в мировом фондовом рынке — 0,3%. Количество финансовых инструментов, разрешенных для инвестирования указанных средств, весьма ограничено. Фондовый рынок, особенно в части акций, подвержен большим колебаниям и в повышенной степени зависит от мировой конъюнктуры. В этих условиях провести кардинальную либерализацию инвестиционных деклараций НПФ представляется преждевременным, поскольку это приведет к тому, что повысится доля рискованных вложений и многие НПФ не смогут показать положительную доходность даже в относительно благоприятные периоды.

3.3.3. Запаздывание с проведением институциональных реформ

1) Акционирование. Давно назревший вопрос об изменении организационно-правовой формы НПФ и их преобразовании в коммерческие организации был решен чуть более года назад. Такое требование в отношении НПФ содержится в Федеральном законе от

4 декабря 2013 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного обеспечения». Очевидно, что три триллиона средств, находящихся в накопительной системе, нуждаются в профессиональном управлении, в качественном надзоре. Ясно, что это не может быть обеспечено при непрозрачной структуре собственности, при учете и контроле, осуществляемом в отношении некоммерческих организаций.

2) Расширение инвестиционной декларации. Несмотря на недостаточную развитость российского фондового рынка, определенные шаги в сторону расширения инвестиционных деклараций НПФ и управляющих компаний возможно было сделать раньше. В частности, это касается увеличения максимальной доли облигаций одного эмитента с 20 до 40% совокупного объема находящихся в обращении облигаций данного эмитента. Такая мера была предусмотрена в отношении расширенного инвестиционного портфеля ценных бумаг государственной управляющей компании Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам выплат за счет средств пенсионных накоплений» и позднее распространена на инвестиционные декларации НПФ и частных управляющих компаний. Также достаточно поздно в инвестиционную декларацию расширенного портфеля государственной управляющей компании постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 г. № 1347 «О внесении изменений в инвестиционную декларацию расширенного инвестиционного портфеля государственной управляющей компании» было внесено важное положение о том, что максимальная доля обеспеченных государственной гарантией облигаций одного эмитента в совокупном объеме находящихся в обращении облигаций этого эмитента не устанавливается.

Перспективы внесения дальнейших изменений в инвестиционные декларации НПФ неоднозначны. В настоящее время в Минфине России рассматривается предложение разрешить НПФ приобретать субординированные кредиты российских банков. Реализация данного предложения увеличит риски НПФ, поскольку такие кредиты являются неликвидными и, кроме того, при банкротстве банка ставят НПФ в последнюю очередь кредиторов, то есть делает возврат средств маловероятным.

3) Разнесение убытков. Острой проблемой для НПФ остается фактический запрет отражать по итогам года убытки и разносить их по счетам застрахованных лиц. Горизонт инвестирования продол-

жительностью в один год не позволяет НПФ проводить рациональную инвестиционную политику, которая должна предусматривать последствия операций, рассчитанных на несколько лет вперед. В результате эмитенты долгосрочных облигаций, в частности, инфраструктурного характера практически лишены шансов привлечь от НПФ средства пенсионных накоплений для их размещения. Введение пятилетнего периода для определения размера средств пенсионных накоплений, подлежащих отражению на счетах застрахованных лиц, не решает проблему принципиально в связи с гораздо более длительным сроком обращения указанных облигаций и высокой волатильностью рынка акций.

Таким образом, проблема разнесения убытков для НПФ остается нерешенной, что усложняет их деятельность, неоправданно увеличивает расходы и нарушает принципы рыночной экономики, ставя НПФ в заведомо неблагоприятное положение. Это негативно скажется на темпах роста пенсионных накоплений в НПФ и на размерах прироста пенсионных прав застрахованных лиц.

4) Создание мегарегулятора. Функции по регулированию деятельности пенсионной системы, в том числе ПФР, управляющих компаний, НПФ, спецдепозитария, актуариев и других институтов данной системы только с 1 сентября 2013 г. вменены в обязанность единого мегарегулятора — Банка России. Данная мера давно назрела, поскольку прежняя различная подведомственность указанных институтов отрицательно сказывалась на их деятельности, в том числе из-за разных подходов к регулированию. Возложение обязанностей по регулированию НПФ на Банк России дает надежду на то, что контроль за их работой будет осуществляться не формально, а содержательно.

5) Принятие ошибочных решений. В качестве примера ошибок, допущенных в последнее время, может быть приведено принятие правила так называемой пятилетней скользящей. В соответствии с этим правилом граждане, которые переходят от одного страховщика к другому не чаще, чем один раз в пять лет, получают преимущество (им гарантируется номинал средств пенсионных накоплений (СПН), а также ранее накопленный инвестиционный доход). Эта норма как будто должна препятствовать частым переходам граждан от одного страховщика к другому, способствовать стабилизации сумм средств пенсионных накоплений у страховщиков и, таким образом, обеспечивать долгосрочность СПН в качестве инвестиционного ресурса и рост их эффективности.

На практике, однако, эта норма приводит к ограничению конкуренции, увеличению операционных расходов, ограничивает права

застрахованных лиц, однако существенно не влияет на поведение граждан и, в конечном счете, ведет к снижению эффективности. Указанная норма не имеет аналогов в мировой практике.

Также ошибочными выглядят действующие способы подачи заявлений о переходе от одного страховщика к другому. Представляется, что для смены страховщика гражданин должен обратиться только исключительно к тому страховщику, у которого формируются средства пенсионных накоплений. В качестве контраргумента можно услышать: «Кто же будет работать против себя?». Однако именно такая практика существует в банковской и страховой системах. И только тогда можно будет избежать злоупотреблений при переводе пенсионных накоплений. Одновременно прекратятся необоснованные переходы граждан от одного страховщика к другому, и произойдет стабилизация СПН. Кстати, в такой ситуации агенты смогут выполнять общественно полезную функцию. В условиях же обязательного социального пенсионного страхования их деятельность является сомнительной.

При проведении институциональных реформ важно не только не допускать ошибок, но и в случае их возникновения — оперативно их устранять.

3.3.4. Необходимость формирования накопительного компонента в гражданско-правовом поле

Регулирование накопительного компонента пенсионной системы только посредством норм публичного права не может в принципе обеспечить его эффективности. В этой связи, как никогда своевременно ставить вопрос о соответствии правовой формы накопительного компонента и его экономического содержания. Основная дискуссия у нас идет не о том, нужен или не нужен накопительный компонент, а о том, как его правильно организовать: в правовых актах и документах стратегического характера, которые были приняты четко и недвусмысленно было сказано, что накопительный компонент должен развиваться, и точно также четко и недвусмысленно было сказано, что он нуждается в модернизации¹. Поэтому не обсуждается тема на счет того, быть или не быть накопительному компоненту, а обсуждается вопрос именно о соответствии механизмов функционирования накопительного компонента тем требованиям, которые сейчас к нему предъявляются со стороны и населения, и государства.

¹ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Накопительный компонент — элемент рыночных отношений, и предполагает бесконечное количество форм, методов, вариантов взаимодействия субъектов этих отношений. Адекватное урегулирование этих отношений может быть обеспечено только путем заключения индивидуальных гражданско-правовых договоров. В публичном праве невозможно входить во все детали. Попытки сделать это приводят к постоянному дополнению и уточнению действующих законов. Это мы наблюдаем последние годы без надежды на то, что когда-либо в законе удастся урегулировать бесконечное множество вариантов взаимодействия субъектов накопительного компонента.

Полагаю, что это как раз является ключевым вопросом и ключевой проблемой, которая нас заставляет, нас принуждает эту тему обсуждать. И после того, как мы понимаем, что накопительный компонент сегодня недостаточно эффективен, совершенно очевидно мы вынуждены возвращаться к истокам, думать о том, насколько правильно организован механизм, и говорить о том, что, к сожалению, сегодня правовая форма функционирования накопительного компонента в режиме публичного права не соответствует тому, что накопительный компонент по своей сути является категорией товарно-денежных гражданско-правовых отношений.

Существующее регулирование оно не то, чтобы совсем уж публично правовое, но и не гражданско-правовое. Получается такой компромисс, который, как известно, всегда создает проблемы. Например, в Федеральном законе от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» четко и недвусмысленно написано: «Посредничество в системе обязательного, в том числе пенсионного страхования, не допускается». Вместе с тем, совершенно очевидно, сегодня практика такова, что агенты используются сплошь и рядом, и только благодаря агентам эта отрасль в значительной степени и развивается.

Полагаю, что лишить негосударственные пенсионные фонды права привлекать для своей работы агентов — это значит лишить отрасль возможности дальнейшего развития. То есть все говорит о том, что мы должны переводить накопительный компонент в режим гражданско-правовых отношений. Только тогда мы сможем учесть многообразные потребности, которые сейчас этот накопительный компонент удовлетворяют. Эти потребности описать в рамках публичного права невозможно. И те инструменты, которые сейчас заводятся в эту систему, они в публичном праве в законе описываются очень трудно, если вообще сказать, что их возможно описать.

Второй пример, который можно привести — это то, что сейчас очень правильную норму вводят — «пятилетняя скользящая», — ко-

торая направлена на то, чтобы стимулировать граждан не переводить свои средства каждый год от одного страховщика к другому. Чисто рыночная норма, правильная и хорошая. Но учитывая то, что она невероятно детализирует отношения между Пенсионным фондом, между страховщиком и застрахованным лицом, в результате получается бесконечное многообразие вариантов. А из-за того, что эти отношения урегулированы преимущественно нормами публичного права, оказывается, что все это нужно прописать в законе, а не в договоре. В результате для того чтобы форма соответствовала содержанию, нужно, с одной стороны, невероятно детализировано в этих законах прописывать все права и обязанности, а с другой стороны, из-за того, что жизнь динамична и постоянно развивается, получается, что эти законы нужно постоянно менять.

В результате в режиме нон-стоп постоянно меняется наше пенсионное законодательство, потому что правовая форма оказывается очень быстро не соответствующей содержанию. Это еще один аргумент, почему эти отношения нужно переводить в режим гражданско-правовых отношений.

Вместе с тем, добровольность, обязательность — это тоже вопрос, который активно обсуждался, но, как представляется, сейчас он должен обсуждаться не так — «черное или белое». Здесь нам нужно находить практические конкретные решения, которые, с одной стороны, будут подталкивать граждан к формированию накопительного компонента, а с другой стороны, не будут чересчур сильно зажимать и страховщика, и управляющую компанию, и гражданина в выборе того или иного решения, хотя мировой опыт, говорит о том, что те системы, которые формируются в большей степени в добровольном формате оказываются более эффективными.

Центральный Банк России выступил с инициативой осуществлять контроль эффективности, сравнивать эффективность инвестирования в облигации федерального займа, в депозиты. То есть совершенно очевидно, что необходимость в этом понятна всем, и ЦБ это тоже понимает, но пока предпринимаются в большей степени административные способы, которые, как мы знаем, являются паллиативной, — в принципе, проблему не решить.

Для того чтобы действительно вывести накопительный компонент на уровень необходимой и достаточной эффективности, конечно же, нужно менять механизм, и нужно выводить его в сферу регулирования норм гражданского права, создавать специальный институт в гражданском праве, и нужно обеспечивать, чтобы именно в этом компоненте рыночная среда заставляла, «давила» на всех участников отношений в направлении повышения эффективности.

3.3.5. Рыночный контроль эффективности

В настоящее время контроль за эффективностью деятельности НПФ и управляющих компаний по существу отсутствует, поскольку регулирование нацелено в основном на сохранность, но не на доходность управления средствами пенсионных накоплений.

Между тем возможности организации рыночного контроля за их эффективностью существуют. Для этого вполне реально использовать рыночные индикаторы, так называемые бенчмарки, формирование которых соответствует перечню инструментов, законодательно разрешенных для инвестирования средств пенсионных накоплений. Их прообразом могут служить индексы активов пенсионных накоплений, публикуемые ОАО «Московская биржа». Сравнение результатов инвестирования НПФ и управляющих компаний с пороговым значением бенчмарка позволит оценить рыночными методами эффективность их деятельности. По получении таких итогов на протяжении, например, трех лет у мегарегулятора появятся основания для принятия санкций в отношении НПФ, регулярно показывающих доходность ниже порогового значения бенчмарка. Так же ПФР может воздействовать на частные управляющие компании вплоть до расторжения договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений.

У Банка России также имеются резервы по использованию рыночных механизмов регулирования деятельности НПФ. Речь идет о реальном внедрении в практику их деятельности пруденциального надзора, предусматривающего введение риск-ориентированного управления на основе создания соответствующих подразделений по риск-менеджменту в рамках НПФ.

3.3.6. Активное участие граждан в формировании накопительного компонента

Эффективному функционированию накопительного компонента препятствует недостаточная финансовая подготовка и осведомленность граждан. В значительной мере это объясняется относительно недавним внедрением в бытовую практику рыночных отношений, предполагающих принятие самостоятельных финансовых решений. Многие поколения граждан до настоящего времени полагались на распределительную пенсионную систему и ни по уровню знаний, ни психологически не готовы взять на себя ответственность за формирование и управление пенсионными накоплениями.

С учетом того, что накопительный компонент представляется необходимым элементом пенсионной системы, единственным выходом является повышение экономической грамотности населения путем кропотливой информационной работы. Этому должно спо-

существовать расширение публикуемой отчетности о деятельности НПФ и управляющих компаний, повышения прозрачности их управления, особенно при принятии решений об инвестировании средств пенсионных накоплений.

§ 4. К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ В РОССИИ

(К.С. Угрюмов)

1. Вопрос об эффективности пенсионных накоплений чрезвычайно важен, это своего рода бенчмарк для всей накопительной системы. Вполне логично, что эта тема должна быть постоянно в повестке дня регуляторов рынка, а не только тогда, когда государству срочно нужны деньги на текущие расходы. При этом следует хорошо понимать, что адекватная оценка эффективности может быть только спустя минимум 20 лет работы системы, так как пенсионные деньги — инвестиционный ресурс, работающий на длинном плече инвестирования. На нормальных финансовых рынках замечания: «нам кажется, что с будущими выплатами могут быть проблемы» неприемлемы. Это уже из области астрологии.

В российских реалиях все происходит иначе: обсуждение доходности пенсионных накоплений началось только спустя 10 лет после создания накопительной пенсии и не в разрезе — «как преобразовать для эффективной работы», а уже в формате подведения итогов, да еще и с обвинительным уклоном, с мифическими цифрами доходности и полным отрывом от реальных итогов работы индустрии негосударственных пенсионных фондов.

Причин этому две. Первая, к 2014 году больше 22 млн человек перевели более 1 трл руб. пенсионных накоплений в НПФ. В этот момент в условиях сильно возросших обязательств перед гражданами в солидарной системе и ее галопирующем дефицитом государство решило проверить эффективность именно накопительного института притворно декларируя, что все беды солидарных пенсий происходят от пенсий накопительных и, как ни странно, не дожидаясь первых реальных результатов, оценить необходимость его наличия в структуре пенсии.

И вторая, и решающая, государству нужны деньги на латание бюджетных дыр. Обсуждения, как правило, заканчиваются действиями. Поэтому, необоснованно заявив о неэффективности пенсионных накоплений, ответственные лица в государственном аппарате в

спешке приняли решение об очередном изъятии средств пенсионных накоплений за 2015 г. В последующем дальнейшую судьбу накопительной пенсии представители социального блока Правительства РФ решили, пролонгировав «заморозку» на 2016–2017 гг.

Как доказательство «неэффективности» НПФ приводятся цифры, которые сбивают с толку неискушенных людей и ставят в тупик экономистов. К примеру, озвучивают: за 2013 г. страховая система обеспечила 8% прироста пенсионных прав, в то время как накопительная, в среднем по стране — 4,7%. Эти сравнения некорректны. Общеизвестно, что индексация солидарной части — средства из бюджета, выплачиваемые за счет сокращения других расходных статей. А доходность НПФ — это результат управления средствами пенсионных накоплений на финансовом рынке. Необходимо сравнивать доходность государственной управляющей компании (ВЭБ) с частными. По итогам 2013 г. ВЭБ показал доходность 6,71%, а средняя начисленная на счета клиентов доходность НПФ находится на уровне 6,85% при инфляции 6,47%. Кроме того, согласно официальным данным, ежегодно предоставляемым фондами в Центробанк, за период с 2005 по 2013 гг. НПФ показали результат управления пенсионными накоплениями в 1,2–1,4 раза превышающий инфляцию. В этом критики, при желании, могут убедиться, прочитав отчетность НПФ на сайте Центрального Банка.

Кроме того, в качестве аргументов оппоненты накопительной системы приводят низкий размер выплат по накопительной части 3,5 млн человек, которые с 2012 г. вышли на пенсию. При этом за скобками критики остается то, что речь идет о тех застрахованных (родившихся до 1967 г.), которые на свои пенсионные счета всего два года (2002–2004 гг.) получали накопительные взносы по ставке 2%. Но затем под предлогом преодоления дефицита пенсионного бюджета Правительство РФ отменило для них пенсионные накопления, направив их в распределительную часть. Результат известен — люди понесли потери в накопительной части пенсии, поскольку за такой короткий период накопить что-либо существенное невозможно. При этом дефицит ПФР не только не исчез, а, напротив, приобрел устойчивую и продолжающуюся тенденцию к росту.

Вообще, в рамках новой пенсионной реформы сложилась странная тенденция вешать на пенсионные накопления ярлык неэффективности, не упоминая плюсов этой системы. Вся деятельность НПФ направлена на увеличение будущей пенсии граждан. Инвестируя средства пенсионных накоплений, пенсионные фонды приносят застрахованным лицам реальный доход в денежном эквиваленте, а не в виде эфемерных баллов загадочной пенсионной формулы.

§ 4. К вопросу об эффективности пенсионных накоплений в России

Накопительный компонент — единственный «длинный» и существенный инвестиционный ресурс страны, значение которого невозможно переоценить, тем более в сложившейся напряженной политической и экономической ситуации.

Накопительная пенсия уже сегодня работает на развитие российской экономики — на средства негосударственных пенсионных фондов реализованы реальные инфраструктурные проекты. К примеру, построены и введены в эксплуатацию спортивный комплекс с искусственным льдом в Ульяновской области, несколько физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области, системы по переработке и утилизации ТБО в различных регионах страны, энергетические объекты, сотни километров автомобильных дорог, миллионы квадратных метров жилья. Все проекты приносят прибыль не в общий солидарный котел, а конкретным застрахованным людям, и не замечать этого — очень странно.

2. Предлагаемая Министерством труда и социальной защиты РФ трехуровневая пенсионная система, при которой на добровольные пенсионные накопления граждан (личные и корпоративные) согласно прогнозам должно приходиться около 40% коэффициента замещения утраченного заработка, вряд ли будет работать.

Дело в том, что на самом деле, реальных стимулов для развития добровольного пенсионного обеспечения в текущих условиях нет. Корпоративные программы могут развиваться только тогда, когда у предприятий есть свободные оборотные средства, но в нынешних сложных экономических условиях, их просто нет. Все предприятия, которые потенциально могли ввести у себя КПП, уже давно сделали это. Новых «пряников» для развития корпоративных пенсионных систем не предвидится. Главным условием развития может стать только устойчивый экономический рост и улучшение финансового состояния предприятий.

Также в последнее время звучат предложения о переводе обязательной накопительной пенсии в добровольный формат. Однако и это предложение вряд ли будет услышано будущими пенсионерами. Надеяться на то, что люди сами понесут деньги в добровольную пенсионную систему, не имеет смысла. Порядка 80% россиян получают маленькие зарплаты, которых едва хватает на обеспечение текущих потребностей, на любые накопления, в том числе на формирование дополнительной пенсии просто нет денег. Людям деньги нужны здесь и сейчас. О журавле в виде добровольной пенсии им просто некогда думать, как и рассчитывать на существенное увеличение жалования.

В условиях нарастающего демографического кризиса, когда к 2020 г. на одного работающего будет приходиться два пенсионера,

распределительная система не выдержит нагрузки по обязательствам. Для абсолютного большинства экономистов и социологов это не секрет. Для демпфирования такого рода рисков в 2002 г. и была создана накопительная пенсия. Распределительная пенсия, в свою очередь минимизирует риски потерь для будущих пенсионеров в накопительной части при возможных отрицательных колебаниях финансового рынка.

Так может лучше работать над повышением реальной эффективности, одновременно развивая страховую и накопительную пенсию без конфискаций и экспроприаций?

§ 5. НАКОПИТЕЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ: КОНФЛИКТ ПРАВОВОЙ ФОРМЫ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОДЕРЖАНИЯ

(Ю.В. Воронин)

Поиск дальнейших путей развития накопительного компонента пенсионной системы вызывает споры по поводу его роли, оптимальной правовой формы, соотношения накопительных и перераспределительных элементов в системе пенсионного обеспечения, обязательного и добровольного пенсионного страхования.

Вектор принятия решения о направлении развития пенсионной системы во многом зависит от итога дискуссии о том, что же представляет собой пенсионная система — это нагрузка для экономики, или, прежде всего, это инструмент материального обеспечения нетрудоспособных людей, но уровень которого нельзя признать достаточным для достойной жизни человека¹?

Пока дискуссия, в основном, разворачивается между представителями финансово-экономического и социального блоков Правительства Российской Федерации по поводу одного вывода: расходы у российской пенсионной системы относительно большие, а выплаты, тем не менее, относительно небольшие. Разумеется, относительно (в сопоставлении) экономически развитых стран мира. Это конфликт, по поводу которого мы постоянно дискутируем².

¹ См. о приемлемом, достаточном и достойном уровне жизни: Воронин Ю.В., Савицкая Т.М. Проблемы реализации стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2016. № 4. С. 3–20.

² См.: Гурвич Е.Т. Два кита для пенсий // Российская газета. 2016. 10 октября; Сафонов А.Л., Воронин Ю.В. Пенсионная мифология // Российская газета. 2016. 2 ноября.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

В этом контексте отдельное место занимает дискуссия, связанная с социально-правовой природой накопительного компонента пенсионной системы. Когда появилась концепция Всемирного банка в известном докладе о кризисе старения, и как его предотвратить¹, либеральными экономистами стал активно продвигаться тезис о том, что распределительные системы рано или поздно окажутся в положении, когда не хватит средств на выполнение международных стандартов пенсионного обеспечения (40% от утраченного заработка), потому что население стареет, и плательщиков становится меньше, а получателей становится больше.

Впервые эта проблема прозвучала еще в конце 1980-х гг., когда Всемирный банк предложил накопительную модель пенсионной системы и стал активно внедрять ее в латиноамериканских странах, прежде всего в Чили и в Аргентине. Причем внедрять ее в наиболее классическом виде, т.е. без сочетания с распределительным компонентом. Изначально накопительная парадигма развития пенсионного обеспечения подавалась обществу в качестве панацеи от тех проблем, которые неизбежно, как считалось, существуют в распределительной пенсионной системе (прежде всего, от проблемы старения населения).

Российская Федерация вступила в процесс выбора оптимальной модели для своей пенсионной системы в более поздний период времени, когда уже и Всемирный банк, и Международный валютный фонд, и, тем более, Международная организация труда пришли к выводу, что применение накопительной системы приводит к росту бедных в пенсионной среде, поскольку при такой системе люди оказываются один на один со всеми социальными рисками и вызовами².

С учетом наработанного опыта и скорректированной позиции Всемирного банка в качестве оптимальной модели для национальных пенсионных систем стала уже рекомендоваться трехуровневая модель: 1 уровень — минимальная пенсия от государства (обязательный распределительный компонент); 2 уровень — обязательный накопительный компонент; 3 уровень — добровольный накопительный компонент.

¹ Доклад Всемирного банка «Предупреждение кризиса старения населения: политика защиты престарелых и содействия экономическому росту» (A world bank policy research report «Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth» // 3 октября 1994 г.

² Три десятилетия пенсионных реформ в Чили и роль МОТ // Доклад Международного бюро труда «Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации» // Международная конференция труда. 100-я сессия 2011 г.

Со своей стороны Международная организация труда, входящая в систему ООН и имеющая от нее эксклюзивный мандат на принятие конвенций в сфере социального обеспечения, также рекомендует трехуровневую модель, однако в принципиально иной компоновке: 1 уровень — базовая пенсия от государства (из бюджета); 2 уровень — страховая пенсия за счет средств обязательного социального страхования (распределительный компонент); 3 уровень — негосударственная пенсия за счет добровольных пенсионных накоплений (накопительный компонент)¹.

Реформируя свою пенсионную систему с 2002 г. Российская Федерация, как и ряд стран Восточной Европы, под сильным нажимом Всемирного банка пошел по пути трехуровневой модели с обязательным накопительным компонентом.

Накопительный компонент пенсионной системы Российской Федерации начал свое функционирование с 1 января 2002 г. Его основные отличительные особенности заключаются в следующем:

1) накопительный (индивидуальный) компонент является не альтернативой, а дополнением к распределительному (солидарному) компоненту пенсионной системы (тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с 1 января 2012 г. составляет 22 процентных пункта, из них 16 процентных пунктов направляются на солидарный компонент и только 6 процентных — пунктов на накопительный компонент);

2) накопительный компонент в период с 1 января 2002 г. до 1 января 2014 г. (т.е. на протяжении одиннадцати лет) имел принудительный (обязательный) характер для работников, родившихся начиная с 1 января 1967 г. и позднее (до 1 января 2005 г. обязательность накопительного компонента распространялась на работников из числа мужчин, родившихся начиная с 1 января 1953 г. и позднее, и женщин, родившихся начиная с 1 января 1957 г. и позднее);

3) накопительный компонент включен в государственную систему обязательного пенсионного страхования, функционирующую в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;

4) страховщиками по накопительному компоненту могут быть Пенсионный фонд Российской Федерации либо негосударственный пенсионный фонд (по выбору застрахованного лица);

¹ Битти Р., МакГилларви У. Рискованная стратегия. Размышления по поводу доклада Всемирного банка «Предупреждение кризиса старения населения: политика защиты престарелых и содействия экономическому росту» // Международный сборник по социальной защите. 1995. № 3–4.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

5) застрахованное лицо имеет право выбора варианта инвестирования формирующихся в его пользу средств пенсионных накоплений (через государственную управляющую компанию, имеющую расширенный инвестиционный портфель и инвестиционный портфель государственных ценных бумаг, через частную управляющую компанию либо через негосударственный пенсионный фонд).

Накопительный компонент импортировался в пенсионную систему Российской Федерации эмпирически, без четкого продуманного плана, без ясного понимания роли, которую он должен исполнять, и места, которое он должен занять, внутри этой системы.

Насколько органично и эффективно этот компонент имплементировался в отечественную пенсионную систему, было очень много споров, которые продолжаются до настоящего времени.

Накопительный компонент изначально имел принудительный (обязательный) характер. Такая идеология формирования работниками своих пенсионных накоплений базируется на социальной теории «подталкивания» человека к «правильному» решению (правильному с точки зрения государства), которое он сам, в подавляющем своем большинстве, не в состоянии принять в силу присущих природе человека естественных ограничений (лень, инертность, нерешительность, нежелание воспринимать непопулярные меры, отсутствие стремление к глубокому изучению проблемы и т.д.)¹.

Принято считать, что именно один из авторов теории «подталкивания» Ричард Тейлер с помощью этой теории вывел из тупика застопорившуюся пенсионную реформу в Великобритании при внедрении накопительного компонента. При наличии изначально свободы выбора варианта своего пенсионного обеспечения, значительная часть британцев не стала добровольно формировать пенсионные накопления. Тогда по рекомендации созданной правительством поведенческой команды во главе с Тейлером была сформулирована рекомендация, суть которой состояла в том, чтобы работодатели автоматически включали своих работников в накопительную пенсионную схему, предоставив им право при желании отказаться от нее (схема принудительного входа в систему с правом добровольного выхода из нее). Англичане решали, какой пенсионный план им выбрать, при помощи портала пенсионной реформы.

До реализации рекомендаций Тейлера работник должен был сначала прочитать длинные рекомендации, написанные не всегда по-

¹ См.: Тейлер Р., Санстейн К. Подталкивание: улучшение решений по поводу здоровья, богатства и счастья (Richard H Thaler, Cass R Sunstein. Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness) // Yale University. 2008.

нятным для простого человека языком, а затем самостоятельно поставить галочку против выбранного варианта. Тейлер предложил принципиально изменить ситуацию. Место рекомендаций заняли короткие, изложенные ясным слогом разъяснения плюсов и минусов каждого варианта, а галочку человек должен был ставить, если он отказывался от накопительного варианта и выбирал другой из нескольких предложенных. Таким образом, накопительный вариант стал выбором по умолчанию. Казалось бы, и в первом, и во втором случае за работниками оставалась свобода выбора. Однако после реализации рекомендаций Тейлера число британцев, перешедших на накопительную схему, значительно возросло. Лишний раз подтвердилось, что поведение человека зависит не только от самой по себе дилеммы выбора, а и оттого, как она формулируется и в каких условиях она реализуется¹.

При внедрении накопительного компонента в России был применен наиболее жесткий вариант. Работники, подпадающие в силу своего возраста под сферу действия этого компонента, не только должны были формировать личные пенсионные накопления автоматически (по умолчанию), но даже не могли путем активных действий выйти из этой пенсионной схемы. То есть формирование пенсионных накоплений осуществлялось работодателями в пользу их работников в силу закона, помимо воли и желания самих работников, несмотря на то, что инвестирование этих накоплений на финансовом рынке, по определению, носило рисковый характер².

В силу данного обстоятельства многие специалисты в области права социального обеспечения расценили примененное правовое решение, как нарушающее конституционные права граждан. Суть их позиции сводилась к следующему. Ограничение прав граждан (в данном случае права распоряжением, на какие цели должны направляться уплачиваемые в их пользу страховые взносы — в солидарный или в накопительный компоненты пенсионной системы) может допу-

¹ Ларина Е. Царь и его юзеры // URL: <http://www.therunet.com/articles/2011-tsar-ego-yuzery>

² На рисковый характер пенсионных накоплений прямо указывают П. Орцаг и Д. Стиглиц, которые пишут: «мы можем агитировать людей делать больше сбережений, подвергая их деньги риску. Однако это не улучшит их благосостояние. Например, люди, склонные рисковать могут выиграть, откладывая больше средств. Однако они могут и проиграть. Даже будущие поколения, получавшие большую зарплату, благодаря буму на фондовом рынке, со временем могут проиграть» (Пересмотр пенсионной реформы: десять мифов о системе социального обеспечения // Доклад, представленный на конференции Всемирного банка «Новые идеи о социальном обеспечении по старости». 1999. 14–15 сентября).

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

скаться государством только в общественных интересах, т.е. для обеспечения прав всех членов общества, что полностью корреспондируется с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которым права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Иначе говоря, направление страховых взносов, уплачиваемых работодателем в пользу конкретного гражданина, не на его пенсионное обеспечение, а на выплату пенсий другим лицам, которые уже реализовали свое право на получение пенсии (без его на то согласия), соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку проходит перераспределение этих взносов в интересах других лиц. А принудительная капитализация и последующее инвестирование страховых взносов, уплачиваемых работодателем в пользу конкретного гражданина (без его на то согласия), нарушает Основной закон российского государства, поскольку без конституционно значимых оснований ограничивает право гражданина на распоряжение предназначаемыми для него средствами (хочу — накапливаю взносы, хочу — направляю их в солидарный компонент).

Концептуальный спор между сторонниками и противниками принудительного пенсионного накопления до настоящего времени не нашел своего надлежащего разрешения на уровне Конституционного Суда Российской Федерации по причине отсутствия соответствующих жалоб со стороны граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации только косвенным образом коснулся данной темы, рассматривая жалобу на другой предмет — об исключении с 1 января 2005 г. из сферы действия обязательного накопительного компонента работников из числа мужчин, родившихся начиная с 1 января 1953 г. и позднее, и женщин, родившихся начиная с 1 января 1957 г. и позднее. В мотивировочной части постановления от 25 декабря 2007 г. № 14-П¹ Конституционный Суд Российской Федерации:

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2007 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К.А. Катаняна, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка.

— охарактеризовал обязательный накопительный компонент пенсионной системы, как частный, по своей сути, институт в общественной системе обязательного пенсионного страхования;

— отметил, что обязательный накопительный компонент является обременением для системы обязательного пенсионного страхования;

— указал на то, что федеральный законодатель в любой момент времени вправе вывести обязательный накопительный компонент из системы обязательного пенсионного страхования, а также пересмотреть нормативы распределения страховых взносов, с тем чтобы вся сумма страховых взносов направлялась на финансирование исключительно страховой части трудовых пенсий, и применить их либо ко всем, либо к отдельным категориям застрахованных лиц, тем самым отдав предпочтение либо принципу единства, либо принципу дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере обязательного пенсионного страхования.

Однако, начиная с 2014 г. и по настоящее время, государство, не имея прежних бюджетных возможностей для компенсации Пенсионному фонду выпадающих доходов, в т.ч. и в связи с формированием гражданами пенсионных накоплений, в условиях острого финансово-экономического кризиса, падения цен на энергоресурсы и антироссийских экономических санкций, вынуждено было пойти на обнуление накопительной части тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, что означало направление этого тарифа целиком в распределительный компонент системы, то есть на текущую выплату пенсий.

В этих условиях дискуссия о правомерности принуждения людей к формированию их собственных пенсионных накоплений неизбежно отошла на второй план, потому что фактически накопительный компонент с этого момента стал у нас добровольным.

Несмотря на это, страховые взносы, перечисленные в период 2002–2013 гг. на цели формирования пенсионных накоплений, продолжают оставаться в распоряжении негосударственных пенсионных фондов или управляющих компаний, т.е. использоваться на финансовом рынке. Эти средства не прирастают, но продолжают образовывать накопительный компонент пенсионной системы, как средства, полученные в обязательном формате.

Иначе говоря, став по факту добровольным накопительный компонент с правовой точки зрения (т.е. формально) продолжается оставаться принудительным.

Не оспаривая и не обсуждая принятые управленческие решения, полагаю необходимым поставить для научного обсуждения вопрос,

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

ответ на который требует научно-обоснованного подхода: насколько участников отношений в сфере пенсионного обеспечения устраивает положение накопительного компонента, насколько они считают его оптимальным, правильным, исходя из того, что, являясь сегодня уже по сути добровольным, он продолжает находиться в системе обязательного пенсионного страхования?

Издержки такого положения для негосударственных пенсионных фондов и тех людей, которые выбрали накопительный сценарий формирования своей пенсионной истории, уже очевидны: средства обязательного пенсионного страхования — это федеральная государственная собственность. Государство фактически делает вычет из страхового взноса как льготу, предоставляемую для граждан, и в определенных экономических и финансовых условиях, тяжелых и сложных может ее отозвать, что и было сделано, а потом теоретически может ввести ее вновь, и это абсолютно корректно с правовой точки зрения. Это соответствует в частности правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, исходя из того положения, которое накопительный компонент занимает сегодня в структуре обязательного пенсионного страхования¹.

Но нормально ли это, правильно ли это, позволяет ли подобный статус полноценно развивать накопительный компонент? А в том, что он нужен, например, у меня никаких сомнений нет, и споры всегда шли скорее по технике его организации, нежели по необходимости такого альтернативного механизма финансирования пенсионных выплат. Или эти реалии требуют поиска какого-то более оптимального положения накопительного компонента? Это достаточно серьезная развилка, которая стоит перед пенсионной системой.

Как юридический институт, накопительный компонент пенсионной системы (или негосударственное пенсионное обеспечение) нуждается в изучении не только с точки зрения права социального обеспечения и финансового права, которые занимаются этим в течение длительного периода времени², но и гражданского права. При-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К.А. Катаняна, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка» // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник / Е.Е. Мачульская. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011; Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые

рода накопительного компонента требует комплексного регулирования и комплексного научного исследования.

Как уже отмечалось, модель принудительного накопления была предложена Всемирным банком в качестве альтернативы социально-страховой модели. Суть данной модели состоит не в коллективной защите от утраты своего трудового дохода, риск которой через механизм социального страхования солидарно раскладывается на всех работников, подлежащих обязательному социальному страхованию, а в индивидуальной заботе каждого члена общества самостоятельно о своей обеспеченной старости путем накопления денежных средств до достижения определенного возраста через соответствующие институты финансового рынка. В отличие от социально-страховой модели взносы, уплачиваемые в пользу работника, не перераспределяются между другими застрахованными лицами, реализовавшими свое право на пенсию, а до момента их использования конкретным человеком инвестируются на финансовом рынке. Участие государства в регулировании пенсионного обеспечения населения при использовании указанной модели предельно минимизировано — государство отвечает только за предоставление престарелым гражданам,

пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М., 2013; Азарова Е. Страховая и накопительная пенсии // Хозяйство и право. 2014. № 6. С. 40–54; Конюхова Т.В. Правовое регулирование финансовой деятельности пенсионных фондов, использующих средства накопительной части трудовой пенсии граждан // Банковское право. 2005. № 2. С. 51–54; Крохина Ю.А. Финансово-правовые аспекты регулирования накопительной части трудовой пенсии в России // Законодательство. 2012. № 7. С. 45–51; Курбатова О.В., Ольшевская А.В. Будущее накопительной части пенсии // Научные труды РАЮН. Вып. 13: в 2 т. Т. 2. М., 2013. С. 443–447; Сенных Л.Н. Накопительный механизм в обязательном пенсионном страховании: правовые аспекты // Социально-экономические права человека: практические и теоретические проблемы: Применение норм права: сборник научных трудов. Вып. 4. Воронеж, 2008. С. 229–241; Стародубцева В.В. Накопительная часть как составляющая часть пенсии: правовое регулирование и существующие проблемы // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России: сборник статей по материалам II Всероссийской научно-практической конференции 21–22 марта 2012 г. Йошкар-Ола, 2012. С. 286–290; Фрик О.В. Накопительный механизм в обязательном пенсионном страховании: правовые вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006; Хвостунцев А.М. Правовое регулирование инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии // Вестник Омского университета. Серия «Право». № 4 (13). Омск, 2007; Шевнина Л.Е. Кризис в социально-экономической системе в Российской Федерации как необходимость изменения накопительной части пенсии // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3. С. 6–9; Шушков В. Организационно-правовая среда управления накопительной частью трудовых пенсий лиц, застрахованных в российской системе обязательного пенсионного страхования // Трудовое право. 2006. № 8. С. 31–36 и др.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

не сумевшим сформировать достаточных для прожития сумм пенсионных накоплений, небольших по своим размерам социальных пособий, основанных на проверке нуждаемости их получателей.

В социально-страховой (солидарной) модели пенсионной системы доходность, по определению, равна темпам роста экономики: взносы, позволяющие финансировать будущие пенсии, будут тем выше, чем сильнее вырастет объем зарплат. В этой связи известный французский экономист Томас Пикетти отмечал: «когда в середине XX века были введены распределительные системы, условия для этого были идеальными. Демографический рост был высоким, рост производительности — еще выше. В общей сложности рост приближался к 5% в год в странах континентальной Европы, а значит, и доходность распределительной системы была такой же. Люди, которые делали взносы с 1940-х по 1980-е гг., затем получали (или получают до сих пор) пенсию на основе несравненно большего фонда зарплат, чем те, с которых они выплачивали взносы. Сегодня ситуация иная. Снижение темпов роста до 1,5% в год в богатых странах — а в будущем, возможно, и на всей планете — настолько же сокращает доходность распределения.

Все указывает на то, что в течение XXI в. средняя доходность капитала будет заметно превышать темпы экономического роста (около 4–4,5 в первом случае, всего 1,5% во втором). В этих условиях есть соблазн решить, что распределительные пенсионные системы необходимо как можно скорее заменить системами, основанными на накопительном принципе. Взносы должны вкладываться, а не выплачиваться немедленно пенсионерам: в этом случае капитализация взносов будет составлять более 4% в год, и за их счет можно будет финансировать наши пенсии через несколько десятилетий.

В таком ходе рассуждений есть немало серьезных ошибок. Прежде всего, если согласиться с тем, что накопительная система действительно является более предпочтительной, переход от распределения к накоплению сопряжен с одной довольно существенной трудностью: он оставляет за бортом целое поколение пенсионеров. Поколение, готовящееся уйти на пенсию и оплачивавшее пенсии предыдущего поколения, плохо отнесется к тому, что взносы, которые должны были быть ему выплачены и которые пошли бы на покрытие арендной платы и повседневных трат, на самом деле будут инвестироваться в самых разных уголках мира. У проблемы такого перехода нет простого решения, что само по себе делает эту реформу неосуществимой, по крайней мере, в такой крайней форме¹.

¹ Томас Пикетти. Капитал в XXI в. М., 2015. С. 488–489.

Томас Пикетти выделяет еще один очень важный изъян, присущий накопительной (индивидуальной) модели: «в сравнительном анализе различных пенсионных систем необходимо учесть тот факт, что на практике волатильность доходности капитала очень высока. Было бы довольно рискованно вкладывать все пенсионные взносы той или иной страны в мировые финансовые рынки. Тот факт, что неравенство, выраженное формулой $r > g$, в среднем подтверждается, не означает, что оно имеет место всегда. Когда имеешь достаточно средств и можешь себе позволить подождать 10 или 20 лет, пока не получишь выгоду, доходность капитализации действительно очень привлекательна. Однако когда речь идет о финансировании уровня жизни целого поколения, было бы неразумным пускаться в игру в кости. Первое обоснование распределительных пенсионных систем заключается в том, что они обеспечивают надежный и предсказуемый уровень пенсий: темпы роста зарплатного фонда, возможно, ниже, чем норма доходности капитала, однако их волатильность в 5–10 раз ниже. Так будет и в XXI в., а значит, распределительная пенсия останется частью идеального социального государства будущего во всех странах»¹.

Принято считать, что основной причиной разработки накопительной пенсионной модели является грядущий кризис старения населения. По оценкам ООН, в 2011 г. доля взрослого населения в мире достигла пика, после чего увеличение его удельного веса сменится постепенным снижением. Такая оценка позволила демографам спрогнозировать резкое ускорение роста удельного веса старшей возрастной группы (пожилого населения); удвоение ее доли к 2050 г. по сравнению с нынешним уровнем, на смену «столетия роста мирового населения» пришло «столетие старения»². Уже сейчас для большинства стран типично существенное преобладание расходов на старших граждан по сравнению с расходами на молодых. Например, в США почти 60% всех расходов можно «привязать» к определенным возрастным группам; бюджетные расходы на пожилого жителя в 8 раз превышают расходы на гражданина трудоспособного возраста и в 25 раз — расходы на ребенка³.

Исследователи отмечают, что в перспективе в России «численность младшей возрастной группы останется практически неизменной, а численность старшей в ближайшие 50 лет будет расти при

¹ Пикетти Т. Указ. соч. С. 489.

² Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3. С. 53.

³ Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Указ. соч. С. 53.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

снижении численности населения трудоспособного возраста. Между 2050 г. и 2060 г. численность старшей группы достигнет максимума — 39 млн человек (по сравнению с нынешними 25 млн), а группы в трудоспособном возрасте, напротив, — минимума: 64 млн против нынешних 96 млн¹.

По мнению А.Ю. Михайлова, «ситуация почти нигде не является столь острой, как в России. В большинстве своем зарубежные страны имеют либо неблагоприятную возрастную структуру населения, но достаточно высокий ВВП на душу населения (развитые страны), либо невысокий уровень доходов, но относительно низкое отношение лиц пенсионного возраста к трудоспособному населению (развивающиеся страны). В России наблюдается совмещение обоих неблагоприятных факторов»².

Однако подобных демографических и экономических оценок явно недостаточно для того, чтобы объективно спрогнозировать возможный в будущем кризис солидарных (распределительных) пенсионных систем, обусловленный процессом старения населения в европейских (включая Россию) и североамериканских странах. Для получения действительно профессионального прогноза долгосрочной сбалансированности пенсионной системы необходимо опираться не только и не столько на прогноз количества представителей трудоспособного и нетрудоспособного возрастов. Прежде всего, требуется исходить из того, какая будет производительность труда, сколько из числа лиц нетрудоспособного возраста продолжат работу, сколько из числа лиц трудоспособного возраста, напротив, не будут работать, сколько к нам приедет трудовых мигрантов из других стран и т.д.

Демографические (или демо-экономические) прогнозы, на которые обычно ссылаются сторонники накопительных пенсионных систем, не имеют большой научной ценности для оценок состояния и перспектив развития пенсионного обеспечения. Необходимо учитывать, что работающий член общества материально содержит неработающего члена того же самого общества не в пропорции 1:1. Работающий, образно говоря, «кормит» неработающего через свою производительность труда. Именно поэтому нам так важно знать, сколько один работающий сможет в будущем в результате развития научно-технического прогресса и повышения производительности труда содержать своими отчислениями из заработной платы неработающих пенсионеров.

¹ Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Указ. соч. С. 54.

² Михайлов А.Ю. Проблема старения и пенсионного обеспечения населения России: Демо-экономические аспекты: Дисс. ...канд. экон. наук. М., 2000.

Уже сейчас существуют полностью автоматизированные и роботизированные производства, для управления которыми достаточно одного человека. Совершенно очевидно, что в дальнейшем количество таких производств будет только расти, а спрос на так называемый «живой» труд, на физическую рабочую силу, где важна та самая численность работников, будет неизбежно сокращаться¹.

Один из основателей и руководителей Google Ларри Пейдж, вопреки общераспространенному мнению, считает, что в долгосрочной перспективе мировое сообщество ожидает не нехватка, а переизбыток рабочей силы. Он видит проблему в обратном — в необходимости чем-то занять десятки, если не сотни миллионов людей, которые неизбежно будут высвобождаться по причине постоянно увеличивающейся автоматизации труда, чтобы они не чувствовали себя ненужными и бесполезными. Дальнейшая автоматизация и роботизация труда грозят человечеству глобальной безработицей и с этим необходимо что-то делать уже сейчас. «Думаю, здесь кроется большая социальная проблема, — заявил Ларри Пейдж. — Великое множество землян едва ли обрадуется, когда окажется, что им нечего делать. Необходимо ощущение нужности, человек обязательно должен что-то делать»².

Известный британский экономист Николас Барр, исследуя по просьбе МВФ модель накопительной пенсионной системы, подготовил аналитический доклад «Реформирование пенсионного обеспечения: мифы, правда и варианты выбора политики»³, в котором он пришел к однозначному выводу, что для решения проблем любых моделей пенсионных систем, связанных с демографическими изменениями, ключевым фактором является рост производства. С макроэкономической точки зрения вопрос выбора между пенсионными системами, финансируемыми путем распределения текущих поступлений или их предварительной капитализации, является второстепенным.

По его мнению, распределительный и накопительный механизмы функционирования пенсионной системы — это не что иное, как различные способы приобретения работником права на будущую продукцию (товары и услуги), необходимую ему для жизнедеятель-

¹ Воронин Ю.В. Все это несерьезно и безответственно // Интервью интернет-порталу Лента.Ру 30 сентября 2015 г. // URL: <http://lenta.ru/articles/2015/09/30/pensageminfin/>

² Мануков С. Парадокс Слима // Новые известия. 2014. 22 июля.

³ Барр Н. Реформирование пенсионного обеспечения: мифы, правда и варианты выбора политики // Рабочий доклад МВФ. 2000. Август.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

ности после прекращения работы, производимую другими возрастными когортами работников, сменившими его на национальном рынке труда. Только в первом случае происходит обмен продукции на ранее данные обещания общества по материальному обеспечению нетрудоспособного работника, а во втором случае — обмен на накопленную часть заработной платы такого работника. И в том, и в других случаях определяющее значение имеет не объем накопленных активов или накопленных прав, а объем продукции, которая будет производиться после выхода работника на пенсию.

Таким образом, накопление и распределение являются, по сути дела, различными способами организации требований на будущее производство. Поэтому сокращение производства вследствие неблагоприятной демографии имеет негативное воздействие на любую пенсионную систему. Возрастная структура населения является важным фактором для спроса на инвестиции. Следовательно, накопление пенсионных активов в странах со стареющим населением не является эффективным.

Демографические изменения влекут за собой сокращение производства, что оказывает негативное воздействие на распределительную пенсионную систему через сужение базы для взимания страховых взносов и через соответствующее сокращение расходов на выплату пенсий, которые могут производиться при допустимом тарифе взносов. В накопительной пенсионной системе указанная зависимость также является неизбежной, хотя и более сложной. Она проявляется через механизм спроса и предложения либо на товарном рынке, либо на рынке ценных бумаг.

Если поколение трудоспособного возраста в одном временном периоде замещается в следующем временном периоде поколением трудоспособного возраста меньшей численности, то произойдет существенное накопление пенсионных активов, принадлежащих более старшему поколению, в то время как численность рабочей силы сократится. Большое по численности старшее поколение будет стремиться использовать свои накопления для финансирования желаемого уровня потребления после выхода на пенсию. При этом уровень расходов этого поколения будет превышать уровень тарифа пенсионных взносов более молодого и меньшего по численности поколения работников¹.

На основе проведенных исследований Н. Барр пришел к выводу, что в том случае, если производство не будет расти, произойдет разбалансировка двух видов.

¹ Барр Н. Указ. соч.

(А) Если пенсионеры в целях получения права на будущую продукцию накапливают денежные активы, например, в форме государственных облигаций, желаемое потребление пенсионеров будет превышать возможные накопления работников. Превышение спроса на товарном рынке приведет к росту цен и снижению покупательной способности аннуитета пенсионера.

(Б) Если пенсионеры в целях получения права на будущую продукцию накапливают денежные активы, например, в форме акций, желаемые продажи активов пенсионеров будут превышать желаемые покупки этих активов работниками. Превышение предложения на рынке ценных бумаг приведет к снижению цены пенсионных активов, снижению пенсионных накоплений и соответственно повлияет на размер аннуитета¹.

И в одном, и в другом случаях пенсионеры реально не получат той пенсии, которую они ожидают. В этой связи Н. Барр отмечает: «Накопительные системы сталкиваются с проблемами, близкими тем, что испытывают распределительные системы, и по той же самой причине, которой является дефицит производства. Единственное различие состоит в том, что при накоплении процесс является менее видимым, и в связи с этим, возможно, более предпочтительным для политиков, которым больше нравится, когда ожидаемые плохие новости связаны с рыночными механизмами, а не с политическими решениями»².

Другой сильной стороной накопительной пенсионной модели принято считать формирование «длинных денег», то есть внутреннего инвестиционного ресурса, необходимого для экономического развития. Однако и с этим преимуществом не так все просто, как может показаться при первом, поверхностном взгляде. Р. Битти и У. МакГиллаври справедливо указывают в этой связи: «одно то, что в наличии имеются инвестиционные резервы, еще не означает, что для них будут найдены достойные посредники или хорошие проекты, ищущие финансирования. В большинстве развивающихся стран финансовые рынки все еще находятся в зачаточном состоянии, необходимо выстраивать, как отмечает доклад Всемирного банка, регулирующие механизмы. Может показаться соблазнительным инвестировать средства в зарубежные страны, но в большинстве стран

¹ Подробный анализ негативного влияния демографических изменений на накопительную пенсионную систему приведен в исследованиях Хеллера (Heller, 1998 г.) и Брукса (Brooks, 2000 г.) по моделированию стохастических процессов наложения интересов поколений в отношении облигаций и акций.

² Барр Н. Указ. соч.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

либерализация финансовых правил приводит к бегству капиталов за границу. Следует согласиться с тем, что во многих случаях там, где пенсионные системы накапливали значительные резервы, их поглощало государство либо по какому-нибудь декрету, либо по ущербению, за каковыми следовали катастрофические последствия¹.

Далее они отмечают еще один существенный фактор: «имеется большой риск перенасыщения внутреннего рынка капиталов. Если пенсионные фонды вкладывают средства в зарубежные авуары, международный рынок капиталов тоже может насытиться, а это приведет к поэтапному снижению ставок доходности. Эта проблема признается, но авторы доклада отмахиваются от нее, как от чего-то, что может случиться только в долговременной перспективе»².

С указанными выводами согласны и другие исследователи, которых трудно заподозрить в приверженности к социальной идеологии. Так, Питер Орцаг и Джозеф Стиглиц подготовили доклад «Пересмотр пенсионной реформы: десять мифов о системе социального обеспечения», в котором отмечают, что «в развивающихся странах нет никаких условий, которые бы позволили считать частную пенсионную систему некой «панaceaей». Менее развитые страны имеют слабо развитые фондовые рынки, плохо информированных инвесторов и слабое государство, что повышает вероятность неудачи реформ. Более того, существование значительной неопределенности в работе и недоразвитость финансовых рынков делает многие виды социального страхования, предоставляемые традиционной солидарной системой, все более ценными»³. Интересно отметить, что Д. Стиглиц является лауреатом Нобелевской премии по экономике 2001 г., в 1997–2000 гг. он работал во Всемирном банке в качестве его старшего вице-президента и главного экономиста.

Завершая сопоставительный анализ солидарных (распределительных) и индивидуальных (накопительных) пенсионных систем необходимо обратить внимание не только на демографические и финансовые аспекты, но и на социальный фактор, который имеет решающее значение для жизнеобеспечения населения. Много раз уже упоминавшиеся в данной статье Р. Битти и У. МакГиллаври убеждены в том, что «с учетом всех обнаруженных рисков пенсионная стра-

¹ Битти Р., МакГиллаври У. Указ. соч.

² Битти Р., МакГиллаври У. Указ. соч.

³ Орцаг П., Стиглиц Д. Пересмотр пенсионной реформы: десять мифов о системе социального обеспечения // Доклад, представленный на конференции Всемирного банка «Новые идеи о социальном обеспечении по старости». 1999. 14–15 сентября.

тегия, рекомендуемая докладом Всемирного банка, не может считаться оправданной с точки зрения социальной политики¹.

В условиях функционирования накопительных систем «для работников с низкими доходами резко возрастает риск неадекватной ставки возмещения. Это достаточно подтверждено опытом Чили... Риск очень низких пенсий затрагивает не только бедных работников, но и само государство, которому весьма вероятно придется оказать им в старости социальную помощь»².

Действительно, «по опыту Чили отказ от распределительного, солидарного принципа финансирования пенсий приводит к увеличению числа бедных. Если ты богат и успешен, то при удачной работе финансового рынка у тебя есть реальные шансы сформировать на старость хорошие накопления. А вот если ты получаешь маленькую зарплату, часто оказываешься в ряду безработных, вынужден оставить работу по причине инвалидности или для ухода за малолетними детьми, то в условиях действия только накопительной пенсионной системы никто не проявит с тобой социальную солидарность. Накопительная система по своей природе очень индивидуалистская, она усиливает разрыв между бедными и богатыми. Поэтому переходить на такую систему в ее классическом виде крайне небезопасно для социального мира в обществе»³.

С учетом всей совокупности перечисленных факторов, неоднозначных по своему характеру, ни одна из существующих в мире основных моделей организации пенсионных систем не является идеальной, поэтому в настоящее время они используются, как правило, в комбинированном (смешанном, многоуровневом) виде. Тем не менее, всегда можно выделить доминирующий компонент (уровень) системы, охватывающий своим действием основную часть населения страны и (или) обеспечивающий человеку наиболее существенную по размеру часть его совокупной пенсионной выплаты. Собственно, этот компонент и определяет правовой, финансовый и социальный облик пенсионной системы в целом.

В Российской Федерации существует и ряд сопутствующих проблем, связанных с накопительным компонентом в рамках обязательного пенсионного страхования. Одна из них состоит в том, что внеродившись в обязательное пенсионное страхование, негосударственные пенсионные фонды во исполнение требований Конвенции № 102

¹ Битти Р., МакГилларви У. Указ. соч.

² Битти Р., МакГилларви У. Указ. соч.

³ Воронин Ю.В. При низких зарплатах высоких пенсий не будет // Интервью журналу «Эксперт». 2015. 8 июня.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (заключена в г. Женеве 28 июня 1952 г.)¹ и других основополагающих международно-правовых документов получили пожизненные обязательства. Пенсия, трудовая пенсия или страховая пенсия являются пожизненными выплатами и не зависят от исчерпания средств на счете.

Вторая проблема связана с реализацией государственных гарантий для участников пенсионной системы. Если государство заставляет людей формировать пенсионные накопления, тем самым государство должно брать на себя все риски, которые с этим связаны, раз это было принудительное решение. И у человека всегда есть возможность сравнить: если бы его не включили в накопительную систему, он бы остался в распределительном компоненте, а там очень фиксированная индексация всегда, индекс ее известен по росту доходов Пенсионного фонда (сейчас по инфляции), он всегда зафиксирован. И человек вправе будет спросить — таких обращений не было, но, в принципе, теоретически они были возможны, — что «Раз государство меня принудило, и инвестирование прошло неудачно, то будьте любезны мне возместить упущенную выгоду на уровне того, что я получил бы, если бы мне сделали страховую индексацию». Но сейчас ситуация изменилась, фактически этого принуждения нет, опция по умолчанию — это направление всех страховых взносов в распределительный компонент. И в этой связи возникает обратный вопрос: а зачем вообще эта система гарантирования? Она дорогая, она в конечном итоге делается за счет уменьшения размера инвестидохода и страхового взноса, который идет человеку. Его не спросили, когда вводили. Это все-таки компенсация «тела» взносов (номинала), что в длинном тренде формирования пенсионных прав абсолютно бессмысленно, потому что «голые» взносы — это не пенсионные права. Пенсионные права — это взносы, проиндексированные на понятный индекс. Если мы говорим о системе, которая формируется из зарплаты, то и индексация пенсионных прав также должна осуществляться на индекс роста заработной платы. Таким образом, возникает вопрос: а в добровольной системе нужна ли вообще система гарантирования?

Например, в Казахстане действует система гарантирования доходности не ниже инфляции. В частности, согласно п. 1 ст. 5 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 г. № 105-В «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»², «Государство гарантирует

¹ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1055–1086.

² См. текст Закона, размещенный на казахстанском правовом портале. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31408637 (дата обращения: 24 мая 2015 г.).

получателям сохранность обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов в едином накопительном пенсионном фонде в размере фактически внесенных обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов с учетом уровня инфляции на момент приобретения получателем права на пенсионные выплаты в порядке, определенном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан». Аналогичный подход применяется в Республике Армения.

Для Российской Федерации проблема не менее актуальна, поскольку доходность государственных пенсионных фондов в целом не покрывает темпов инфляции¹.

Одним из факторов, пошатнувшим устойчивость пенсионной модели в России, стало решение Правительства Российской Федерации, принятное в 2004 г., реализованное с 2005 г., о снижении с 35,6% до 26% ставки единого социального налога (ЕСН), которое привело к возникновению дефицита в Пенсионном фонде Российской Федерации в новейший период его истории. Более того — не была достигнута и цель реформы — «вывод из тени» так называемых «серых зарплат» с тем, чтобы в итоге повысить поступления в бюджет².

¹ Например, аналитики отмечают, что по итогам 2014 г. в России только один негосударственный пенсионный фонд (НПФ) смог показать доходность выше инфляции. Доходность НПФ в целом составила от 5,2 до 42,2% годовых, следует из данных Центрального Банка. Лучший результат у НПФ «Башкортостан», худший — у НПФ «Урал ФД» («Уральский финансовый дом»), у обоих накоплений менее 1 млрд руб., а при таких размерах на результат может повлиять пара операций. Внешэкономбанк (ВЭБ), который управляет накоплениями «молчунов», т.е. тех, кто не перевел деньги в НПФ и частные управляющие компании, показал доходность 2,68% пенсионных накоплений по расширенному портфелю, по портфелю государственных ценных бумаг — отрицательную. Но и 4,9%, и 2,68% в разы меньше уровня инфляции, который по итогам 2014 г. составил 11,4%. У 60 из 87 НПФ доходность выше, чем у ВЭБа (См.: Фаляхов Р. Пенсиям оставят накопления. Накопительный компонент пенсий сохранится, но проблем пенсионной системы это не решит // Газета. 2015. 23 апреля).

² Например, в середине 2006 г. Счетная палата Российской Федерации обнародовала доклад, в котором анализировались последствия реформы ЕСН на примере Волгоградской области. В нем сказано: «Поставленные при снижении указанного налога цели не были достигнуты: снижение ставки ЕСН не привело к увеличению объема его поступлений вследствие вывода из «тени» значительной части оплаты труда». По подсчетам Счетной палаты Российской Федерации, в 2005 г. сборы ЕСН в Волгоградской области сократились на 31,9%, а налоговая база за тот же период увеличилась всего на 8,6% / См. подробнее: Сапожков А.П. Реформа единого социального налога: «за» и «против» // Методический журнал «Налогообложение, учет и отчетность в коммерческом банке». 2007. № 2.

§ 5. Накопительный компонент: конфликт правовой формы и экономического...

Всем известно, что в Пенсионном фонде сейчас устойчивый дефицит, хотя тут тоже есть спор, считать ли это дефицитом, потому что есть субсидиарная ответственность государства по обязательствам Пенсионного фонда. Нехватка страховых средств на исполнение страховых обязательств Пенсионного фонда известна, она фиксируется ежегодно в бюджете Пенсионного фонда, потому что ее приходится покрывать трансфертом из федерального бюджета. В этой связи при всей нужности и важности для обеспечения людей, и для развития экономики формирования накоплений, наличия «длинных» денег, всегда возникает вопрос: а какова цена того, что мы отвлекаем на формирование пенсионных накоплений страховые средства от текущей выплаты пенсий? Если накопительного компонента нет, то трансферт федерального бюджета в бюджет ПФР сокращается. Сейчас государство покрывает дефицит, который образуется из-за отвлечения средств из солидарной системы на накопительные счета (6% из 22%). В экономическом смысле получается, что пенсионные накопления формируются за счет бюджетных средств. Объективно возникает вопрос: может быть, проще и оптимальнее формировать пенсионные накопления, как это делает Норвегия, не индивидуально, а всем обществом — через Фонд будущих поколений, формируемый от нефтяной ренты?

Минфин России, при необходимости, может ведь и напрямую выделять в федеральном бюджете средства для инвестирования, не связывая это с пенсионной системой. Такой вариант и государству, и людям обойдется гораздо дешевле, потому что не надо будет сдерживать посредников между бюджетными деньгами и инвестиционными проектами в лице целой сотни негосударственных пенсионных фондов. Проще управлять, дешевле стоит.

Такой оптимизационный подход, который мы рассматриваем сейчас сугубо теоретически, позволит изыскать дополнительные средства за счет сокращения расходов на негосударственные пенсионные фонды, спецпензитарии, управляющие компании (за счет их комиссионных), расходов на персонифицированный учет накоплений, на инфраструктуру.

В итоге мы оказываемся перед стратегическим выбором — развивать ли в дальнейшем пенсионную систему как страховую, основанную на базовых принципах обязательного социального страхования? В накопительной системе принцип сохранения пенсионных прав во времени работает посредством рыночных механизмов инвестирования, которые используются в качестве защиты пенсионных прав. В распределительных системах эту функцию выполняет индексация пенсий по росту темпов заработной платы.

Поскольку пенсионные выплаты в страховой системе — это компенсация утраченного заработка в определенной социально приемлемой норме (МОТ закрепляет эту норму в размере, не ниже 40% заработка), поскольку пенсионные права должны коррелировать с темпом роста заработной платы. По этим же причинам привязка пенсионных прав к инфляции некорректна.

Еще одна проблема современного этапа развития пенсионной системы заключается в том, что обнаруживается тенденция перехода регулирования социальных отношений в общем и пенсионных в частности с законодательного на подзаконный уровень. Это приводит к нестабильности, неопределенности правового регулирования, в конечном счете — к снижению гарантий социальных прав граждан.

Не вызывает сомнений, что накопительный компонент — неотъемлемая составная часть пенсионной системы. Однако каким он должен быть, как достичь баланса распределительно-накопительной системы — вот вопросы, требующие дальнейшего глубокого и всестороннего исследования.

§ 6. ДОБРОВОЛЬНАЯ НАКОПИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА — ОСНОВНОЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ НАКОПИТЕЛЬНОГО КОМПОНЕНТА В РОССИИ

(Н.Б. Козлов)

1. Реальная и формальная добровольность в формировании накопительного компонента. Мировой опыт свидетельствует о том, что экономически развитые страны в основном опираются на принцип добровольности накопления пенсионных средств. Очевидно, это связано с широким диапазоном предлагаемых населению финансовых услуг, развитым фондовым рынком, разнообразным набором финансовых инструментов, длительным опытом жизнедеятельности общества в рыночной среде и высокой информированностью граждан вкупе с приобретенными экономическими навыками.

Характерной чертой российской накопительной системы является превалирование в ней формальных элементов. Развитие накопительного компонента происходит практически без участия граждан и осуществляется в условиях господствующей безынициативности населения в основном под давлением агрессивной политики и современных маркетинговых стратегий НПФ.

Текущее состояние сектора добровольного пенсионного накопления в России выглядит довольно скромно. Пенсионные резервы

§ 6. Добровольная накопительная система — основной путь развития...

НПФ по итогам 9 месяцев 2014 г. составили 878,3 млрд руб. Количество участников осталось практически неизменным — 6,34 млн человек против 6,42 млн человек в конце 2006 г. Очевидная причина отсутствия роста количества участников заключена в том, что почти все их число было сформировано в первые три года после образования НПФ. Причем привлечение этих участников происходило за счет создания на базе крупнейших топливно-сырьевых и банковских корпораций своих НПФ и по существу автоматического вовлечения работников в сеть негосударственного пенсионного обеспечения НПФ, аффилированных указанным компаниям. Стандартное уведомление практически всех крупных корпораций в адрес работников содержит предложение о вступлении в отношения по добровольному пенсионному накоплению путем регулярного удержания из заработной платы и перечисления на расчетный счет конкретного (своего) НПФ. В этом смысле можно говорить о том, что имела место формальная добровольность в выборе места образования накопительного компонента. Отмеченное увеличение стоимости пенсионных резервов объясняется, в первую очередь, ростом заработной платы работников и соответственно отчислений, а также увеличением рыночной стоимости активов, составляющих основу пенсионных резервов.

На контрасте с этой ситуацией реальная добровольность делать накопления прослеживается при определении общего количества граждан, участвующих в государственной программе софинансирования пенсии. Даже при весьма привлекательных условиях данной программы число граждан, реально осуществивших хотя бы небольшие отчисления, составило всего лишь около 1 млн человек.

Вызывает сомнения действующий принцип добровольности: право граждан определять куда будут направлены 6% из 22% страховых вопросов работодателя — в накопительную или распределительную систему. С одной стороны, этот платеж остается обязательным, и гражданам зачастую не важно, куда он будет направлен, с другой стороны, тем самым создается контрпродуктивная конкуренция между двумя пенсионными системами. Между тем, накопительная и распределительная системы не являются взаимозаменяемыми, они должны развиваться параллельно, не говоря уж о том, что никто не может уверенно предсказать участие в какой системе является для гражданина более или менее выгодным.

Меры по развитию добровольных накопительных программ (налоговые, финансовые и организационные стимулы). Неудовлетворительное состояние реальной добровольности при формировании накопительного компонента заставляет разработать комплекс мер для

исправления ситуации. К числу необходимых шагов следует отнести снижение налоговой нагрузки по отношению к НПФ, согласовавшим свои пенсионные программы с регулирующим органом, в том числе:

- увеличение максимального размера добровольных пенсионных взносов работодателей, относимых на затраты, уменьшающие налагооблагаемую базу по налогу на прибыль и расчетную базу по начислению страховых взносов во внебюджетные фонды по обязательному пенсионному, медицинскому и социальному страхованию не менее чем в 1,5 раза;

- освобождение от НДФЛ выплат негосударственных пенсий в системе накопительного пенсионного обеспечения в размере не более двух прожиточных минимумов пенсионера;

- повышение социального налогового вычета до 200 000 руб. в год, упрощение процедуры получения вычета;

- создание налоговых преференций для работодателя по налогу на прибыль в рамках корпоративных программ по добровольному накопительному пенсионному обеспечению.

Требуются меры по мотивации добровольных накоплений также методами бюджетно-финансовой политики, в частности:

- создание системы государственного софинансирования взносов работников в рамках индивидуальных, корпоративных и отраслевых пенсионных программ для работников бюджетной сферы и госучреждений (операторами таких программ могут стать НПФ);

- создание системы софинансирования взносов работников со стороны региональных и местных органов в рамках региональных пенсионных программ.

Стимулирующими мерами организационного характера могут быть следующие мероприятия:

- создание на принципах софинансирования и автоматического включения всех работников с правом последующего выхода регистрируемых государством пенсионных программ накопительного пенсионного обеспечения;

- обеспечение контроля территориальными налоговыми органами за правильностью и своевременностью поступления со стороны работников, работодателей и государства пенсионных взносов и использованием налоговых льгот;

- создание единой унифицированной, строго стандартизированной для всех операторов пенсионных программ накопительного пенсионного обеспечения и доступной для контроля со стороны участников, вкладчиков и контролирующих организаций системы ведения пенсионных счетов по регистрируемым государством пенсионным программам накопительного пенсионного обеспечения;

- разработка и внедрение понятной для граждан системы обеспечения долгосрочной надежности и гарантированности добровольных пенсионных накоплений;
- повышение качества раскрытия информации для участников системы добровольного накопительного пенсионного обеспечения;
- создание национальной системы повышения финансовой грамотности в сфере накопительного пенсионного обеспечения и долгосрочных персональных сбережений и инвестиций.

Использование накопительного компонента в мировых пенсионных системах в целом можно оценить как оправданное и имеющее значительные перспективы. Тем не менее в поисках оптимальной пенсионной системы целесообразно прибегнуть к использованию смешанной пенсионной системы, определив рациональное сочетание накопительной и распределительной системы. Также следует решить вопрос о возможности перевода накопительного компонента из обязательной части пенсионного страхования в добровольную. Опыт применения обязательного пенсионного накопления показывает, что он может быть оправдан на переходном этапе развития национальной экономики для вовлечения населения в пенсионные преобразования.

По мере достижения определенного уровня, как в количественных, так и в качественных показателях развития экономики, накопительный компонент становится практически повсеместно добровольным выбором гражданина. Об этом свидетельствует опыт стран с развитой экономикой. Лишь три государства из группы экономически развитых стран используют обязательный накопительный компонент в своих пенсионных системах: Австралия, Швеция и Норвегия. Причем лишь в Австралии он по-настоящему значим (9%), в двух других странах он составляет 2–2,5% от фонда заработной платы. В остальных развитых странах каждый гражданин самостоятельно решает вопрос осуществления накоплений.

Использование в России обязательного накопительного компонента можно считать обоснованной мерой. Полученный опыт позволил гражданам проявить свой выбор и оценить конкретные результаты использования своих пенсионных накоплений, которые пока, к сожалению, свидетельствуют о сокращении реального объема пенсионных прав.

На следующем этапе развития пенсионной системы целесообразно освободить государство от двойного платежа в распределительную и накопительную пенсию, сняв непосильную нагрузку на бюджет, и сосредоточиться на разработке и внедрении мер по стимулированию работников и работодателей к различным видам добровольного

Глава 2. Проблемы развития накопительного компонента в России

пенсионного накопления — индивидуального, корпоративного, регионального, отраслевого.

Проведение необходимых институциональных реформ — процесс длительный, кропотливый, рассчитанный на десятки лет. Именно в такие сроки проводились реформы в успешных в этом отношении странах. При этом всегда есть риск сбоев в реализации этого процесса, особенно учитывая слова О. Уайльда: «В России возможно все, кроме реформ».

Глава 3

ПЕНСИОННЫЕ ПРАВА КАК ЗЕРКАЛО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ

§ 1. ПЕНСИОННЫЙ ИМПЕРАТИВ И ДРУГИЕ КЛЮЧЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ ПЕНСИОННЫХ ПРАВ

(Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев)

1. *Научное прогнозирование возможных сценариев* регулирования пенсионных прав (накоплений) граждан предполагает выявление и учет влияния на систему максимального количества факторов. Возможно, поэтому пенсионное обеспечение уже давно стало правовым, экономическим и социальным институтом. Для этого института постепенно стираются отраслевые и междисциплинарные грани. Вследствие этого в правовые нормы все чаще включается вариативность поведения обязанных лиц в зависимости от достигнутых показателей экономического развития. Пенсионные права ставятся в зависимость от приоритетов экономического развития. Как результат — утрачивается их предсказуемость в будущем и социальная значимость.

В таких условиях для проверки выдвигаемых гипотез, поиска и обоснования целевых ориентиров приходится опираться не только на устоявшиеся доктринальные подходы, характерные для отраслевого исследования, но и искать новые аргументы в междисциплинарных исследованиях.

Для любого научного поиска интересно определить перспективу и оценить как объект исследования (в нашем случае отношения) будет (или должен) развиваться в обозримом будущем; как существующие проблемы будут решаться в ходе социального прогресса. Известный социолог П.А. Сорокин в зависимости от того, какое значение придается термину «прогресс», видел два его основных решения: в первом случае, это *оценочная* проблема, или *проблема социального идеала*, к которому, должно стремиться человечество (принцип золотой середины, принцип счастья и пользы, принцип любви, принцип императива, принцип общности, принцип единства, принцип солидарности, принцип роста знания, принцип общего благополучия, принц сбережения сил и т.д.), во втором — проблема

прогресса сливается с формулой эволюции, результат которой оценивается по принципу: *что позже, то лучше*¹.

Если следовать оценочной формуле прогресса — любое увеличение социального обеспечения следует считать прогрессивным, а другие решения — регрессивными. В такой формуле неизбежен конфликт интересов, поскольку каждая из сторон, участвующих в социальном обеспечении будет формировать логически свой идеал, который будет, по мнению П.А. Сорокина, «одинаково равноправен и одинаково обоснован или необоснован»². Такой подход зависит от субъективных усмогрений, даже если формула прогресса в социальном обеспечении стремится от формально-логического подхода в регулятивной сфере к материальному правоприменению.

В отличие от субъективной оценочной теории прогресса во втором случае речь идет не о формуле как должно быть, а о том, что есть или что было. Это предполагает исследование происходящих изменений, независимо от предмета исследования. П.А. Сорокин выводит и третий исход решения проблемы прогресса, в основе которой целеполагание, а *эволюция в социальной среде становится самой целью*.

Особенностью современных подходов в конструировании правовых норм выступает использование экономической модели управления по результатам. Любое целеполагание должно быть ясным, измеримым, соразмерным.

На различных этапах развития пенсионных систем их основная цель рассматривалась как возмещение утерянного заработка или обеспечение средств к существованию³. В последнем случае базой для определения размеров пенсий служат не получаемые рабочими заработка, а нормы прожиточного минимума.

На первый взгляд — это очевидные постулаты, которые не нуждаются в доказательстве и должны приниматься как руководства к действию. Вместе с тем, мало кто из современных государств может

¹ Сорокин П.А. Ранние сочинения: 1910–1914 гг. / сост., вступ. ст. В.В. Сапова; коммент. В.В. Сапова, С.Н. Казакова. СПб.: Изд. дом «Мир», 2014. С. 608–610.

² Там же. С. 610.

³ По мнению Е.И. Астрахана, пенсионное обеспечение по своей природе представляет собой не плату за труд, а «алиментарное обеспечение тех, кто уже нетрудоспособен вследствие старости или инвалидности или кто еще нетрудоспособен как малолетний и нуждается в материальном обеспечении по случаю потери кормильца» / Астрахан Е. И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. М., 1961. С. 9 и др. Однако российская наука права социального обеспечения не восприняла доктрину алиментарности. Большинство современных специалистов рассматривают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование как отложенную часть заработной платы на случай нетрудоспособности, а страховую пенсию как компенсацию утраченного заработка.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

гарантировать такие достижения и поручиться за устойчивость применяемой пенсионной модели.

Ключевые индикаторы, которые могли бы служить основой цепеполагания, воплотиться в правовых гарантиях, подтверждать преемственность правовым традициям и сохранение конституционного социально-ориентированного подхода функционирования государства одновременно отражают зависимость от множества факторов и их волатильности.

Котликофф Л. и Бернс С. более десяти лет назад опубликовали результаты исследований структурных пороков современных систем пенсионного обеспечения, действующих в развитых странах¹. В числе ключевых проблем авторы на примере США анализировали рост разрыва фискального долга федерального бюджета, перспективы приватизации системы социального страхования, перспективы масштабного сокращения пенсий и пособий, выплачиваемых за счет государственной системы социального страхования. Все это проецировалось на государство из ближайшего будущего, в котором Правительство для преодоления дефицита бюджета принимает непопулярные меры повышения налоговой нагрузки, радикально сокращает социальные выплаты, расходы на оборону, образование и наращивает государственный долг, который не погасить. Это происходит на фоне массового уклонения от налогов, роста инфляции, теневой экономики, обесценивания денег и бегства населения из страны².

С такими проблемами уже сейчас столкнулись далеко не самые слабые в экономическом плане государства. Так, в результате реформы здравоохранения в США³, которая начала реализовываться в 2010 г. было закреплено требование для организаций, где работают свыше 50 человек предоставлять страховые планы (в обязательном порядке страховать) всех своих работников. В свою очередь для страховых компаний ввели ограничения по стоимости страхового полиса, запретив закладывать более 20% от его стоимости на свою прибыль.

Испытание временем показало несостоятельность предложенных мер. Вместо запланированных трендов на снижение стоимости страховки это повлекло в целом удорожание медицинских услуг и риски банкротства страховых организаций⁴. Увеличив количество застра-

¹ Котликофф Л. Пенсионная система перед бурей: То, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны / Л. Котликофф, Б. Скотт; пер. с англ. М., 2005. С. 7–13.

² Там же. С. 15–16.

³ Patient Protection and Affordable Care Act, ACA.

⁴ Одним из первых решений Дональда Трампа после вступления в должность Президента США стала поддержка инициативы об отмене Закона о реформе здравоохранения и защите пациентов в США (Patient Protection and Affordable Care Act, ACA).

хованных (более 90% всех граждан США) за счет стимулирования государственными субсидиями и административной ответственности, реформа спровоцировала существенные расходы для федерального бюджета США и бюджетов штатов. Этот пример характеризует влияние законов экономики на желание удовлетворить социальные запросы. Такое влияние, как правило, невозможно или, по меньшей мере, обременительно минимизировать исключительно правовыми новациями без экономического обеспечения.

Безусловно, экономические возможности сдерживают правовые векторы. Вместе с тем, развитие современного государства без удовлетворения социальных запросов тоже чрезвычайно опасно. Экономические ограничения способствуют росту социального напряжения. Социальные индикаторы позволяют своевременно сигнализировать о наличии таких проблем.

В современных государствах основным способом решением социальных проблем становится нормативное закрепление достойных социальных стандартов. Это ключевая цель государственной социальной политики, достижение которой невозможно без стойкого характера, железного упорства и политической воли.

Достижение и поддержание декларируемого уровня социального обеспечения (страхования), необходимого качества работы его институтов (государственных и частных) — это одни из основных характеристик социально-ориентированного государства. Это именно тот случай, когда государство должно принимать сложные и порой непопулярные решения и вместо слов «хочу», должно действовать по принципу «надо».

В то же время, социальное обеспечение — это сфера, где решения не могут приниматься путем проб и ошибок. Популизм и экономические просчеты с перекосами, как в сторону излишних социальных обязательств государства, так и в сторону их снижения могут стать серьезной угрозой стабильности и для общества, и для государства. Для прогнозирования возможных рисков ощутимую пользу могло бы оказать научное обоснование принимаемых решений с его публичным обсуждением и оценкой возможных альтернатив.

Современные социальные вызовы ставят перед наукой фундаментальные задачи — разработать подходы и сценарии по созданию государства с социально-рыночной экономикой. Для этого предстоит решить ряд прикладных задач, в том числе по воплощению признаков такого государства в правовых институтах, а также о распределении ответственности (рисков) за достижение высоких социальных стандартов и обеспечение стабильного экономического развития. В связи с этим объективно возникает вопрос о социальных и экономических пороговых границах в пенсионной системе, переход кото-

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

рых является социально недопустимым, а с юридической точки зрения должен закрепляться как императив.

В пенсионной сфере *основной предмет дискуссий* — о размере пенсии, который может и должно гарантировать социально-ориентированное государство с рыночной экономикой и источниках ее выплаты. Развитие национальных доктрин пенсионного обеспечения, как правило, ориентируется на важнейшие акты международного права. В их нормах закреплены *рекомендации государствам о соотносимости размера пенсии с величиной необходимых пенсионеру расходов, о соответствии пенсионных обязательств располагаемым ресурсам государства, а в некоторых случаях и конкретные измеримые показатели*. Такие рекомендации содержат следующие правила:

— в соответствии со ст. 22 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.¹ (далее — Пакт) «каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление *необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях* через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства»;

— в части 3 статьи 23 Декларации предусматривается, что при необходимости справедливое и удовлетворительное вознаграждение каждого работающего дополняется средствами социального обеспечения, для обеспечения возможности достойного существования для самого человека и его семьи;

— в статье 25 Декларации вводится такое понятие как *право на жизненный уровень*, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам;

— в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.² (далее — Пакт) участвующие в Пакте государства признали *право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование*³;

¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 8 февраля 2017 г.).

² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 8 февраля 2017 г.).

³ СССР подписал Пакт 18 марта 1968 г. с заявлением. Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII.

Глава 3. Пенсионные права как зеркало развития экономики страны

- в статье 11 Пакта — *право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни;*
- в Конвенции Международной организации труда от 28 июня 1952 г. № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»¹ рекомендовано устанавливать периодические выплаты типовому бенефициарию (мужчина с женой пенсионного возраста) *как минимум 40% от прежнего заработка бенефициария или его кормильца*²;
- в Конвенции № 128 Международной организации труда «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (вместе с «Международной стандартной промышленной классификацией всех отраслей хозяйственной деятельности»)³ рекомендовано ставку пособия по старости типичному получателю пособия (мужчина с женой в пенсионном возрасте) устанавливать в размере *не менее 45% прежних доходов получателя пособия или его кормильца*;
- согласно Европейскому кодексу социального обеспечения (с Протоколом ETS № 048А) (ETS N 048)⁴ в случае периодических выплат типичному получателю пенсионного обеспечения по старости (мужчина с женой и двумя детьми) обеспечивается выплата *не менее 45% от общего предыдущего заработка получателя помощи или его кормильца; а получателю страховой пенсии по инвалидности — не менее 50%*.
- в Европейской социальной хартии (принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г.)⁵ удовлетворительным уровнем социального обеспечения

¹ Документ вступил в силу 27 апреля 1955 г. Россия не участвует / Текст приводится из СПС «КонсультантПлюс».

² В последние годы активно обсуждается вопрос о возможной ратификации Российской Федерацией комментируемой Конвенции МОТ. Представители государственных органов и научного сообщества в целом единодушны в полезности, если будет принято положительное решение о ратификации. Вместе с тем, до настоящего времени не достигнуто единогласия о методике расчета коэффициента замещения утрачиваемого заработка, что предусмотрено Конвенцией. См. подробнее: Захаров М.Л. Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 5–12; Васильева Ю.В. Изменения в Российском пенсионном законодательстве и перспективы ратификации Конвенции МОТ № 102 // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 36–39.

³ Документ вступил в силу 1 ноября 1969 г. Россия не участвует / Текст приводится из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Документ вступил в силу 17 марта 1968 г. Россия не участвует / Текст приводится из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Российская Федерация ратифицировала Европейскую социальную хартию Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» без принятия обязательств об уровне социального обеспечения.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

считается минимум, который требуется для ратификации *Европейского кодекса социального обеспечения*¹;

— в Хартии социальных прав и гарантii граждан независимых государств, утвержденной в 1994 г. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ минимальный уровень пенсионного обеспечения определен *на уровне прожиточного минимума* с учетом инфляционных процессов.

Такое расхождение — лишний раз свидетельствует о разном уровне нормативно-правового гарантирования социальных прав. Очевидно, что во многих странах они еще далеки от соответствующих европейских стандартов не только по количественным, но и по качественным показателям.

В Российской Федерации на обозримую перспективу ключевые индикаторы государственной социальной политики определены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Во исполнение названного Указа Правительство РФ утвердило Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации² (далее — Стратегия развития пенсионной системы).

Цель стратегии — «определение направлений и задач по обеспечению развития в Российской Федерации пенсионной системы» и ее направление «совершенствование пенсионной системы, которая должна быть адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации и соответствовать международным стандартам».

Основными целями развития пенсионной системы являются: гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения; обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы. Такие целевые ориентиры свидетельствуют о сохраняющейся зависимости пенсионной системы от результативности государственного управления в экономической сфере. Пенсионная система продолжает сохранять обеспечительный характер лишь минимальных потребностей пенсионеров: гарантируются выплаты в размере величины прожиточного минимума пен-

¹ В пункте 2 ст. 12 Европейской социальной хартии «удовлетворительный уровень» социального обеспечения сравнивается теперь не с Международной конвенцией № 102, а с Европейским кодексом социального обеспечения, принятым 16 апреля 1964 г. (далее — ЕКСО). Советом Европы была поставлена задача достичь более высоких стандартов социального обеспечения по сравнению с теми, которые устанавливались Конвенцией МОТ № 102.

² Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ» // ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70290226/#friends#ixzz4WlO5R6sh>

сионеров. Ориентирование на международные стандарты декларируется, но способы их достижения в Стратегии не предложены¹.

В Стратегии развития пенсионной системы предложен оригинальный целевой индикатор — *социально приемлемый уровень пенсионного обеспечения*. Такая величина не поддается точному измерению, оставляет граждан в полной неизвестности о размере будущей пенсии².

Вместе с тем, отсутствие нормативно-правовой и экономической конкретизации этого понятия еще не является формальным запретом для его использования. Для справедливости следует отметить, что в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ норма тоже содержит сложно измеримый конституционно-правовой ориентир — обеспечение людям *достойного уровня их жизни*.

Комментируемые показатели могли бы сформировать инновационную модель оценки пенсионной системы, поскольку являясь *социальными индикаторами*, они наиболее точно отражают настроения получателей пенсий. Однако для получения объективных данных необходимы регулярные социальные замеры — опросы населения удовлетворенностью уровнем их жизни. Завершать такую модель должны юридически значимые решения по результатам таких опросов для руководителей органов государственной власти, ответственных за реализацию социальной политики государства.

На практике такую модель сложно воплотить. Бюрократический аппарат вырабатывает свои собственные иммунитеты для защиты от

¹ Согласно стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ основными целями развития пенсионной системы являются: гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения; обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы. Задачами развития пенсионной системы являются: обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсий по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате; достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах; обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера; поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей; обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения; развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение); повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

² Подробное толкование Стратегии см.: Захаров М.Л. О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России / СПС «КонсультантПлюс».

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

политической ответственности. Как результат — отсутствие мотивации на достижение измеримых результатов не способствует эффективному государственному управлению в этой сфере. Следовательно, такая конституционная модель определения размеров пенсионных прав, по меньшей мере, является *утопией* — идеалом, который недостижим.

В настоящее время отсутствуют нормативные определения комментируемых социальных ориентиров. Их признаки для правоприменительной практики, научной и экспертной оценки текущего состояния косвенно могут быть сформулированы на основе нормативных понятий «минимальный потребительский бюджет»¹ и « прожиточный минимум»². Учеными вносятся предложения об уточнении индикаторов, которые позволили бы оценить достаточность пенсионного обеспечения и тем самым увязать социологические показатели о достойном и достаточном уровне жизни с экономически измеримыми стандартами³.

К таким критериям ученые предлагают относить: наличие в обществе тех факторов и механизмов, которые делают определенные социальные блага (жилище, медицинское обслуживание, техника и средства передвижения, сфера обслуживания, качественное питание) доступным для всех⁴; определить соотношение приемлемый, доста-

¹ Согласно Указу Президента Российской Федерации от 02.03.1992 г. № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации» «минимальный потребительский бюджет» определяется исходя из набора потребительских товаров и услуг, удовлетворяющих основные материальные и духовные потребности // СПС «КонсультантПлюс».

² На основании ст. 1 Федерального закона от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» данный показатель определяется как стоимостная оценка потребительской корзины (необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимального набора продуктов питания, а также непродовольственных товаров и услуг, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания), а также обязательных платежей и сборов.

³ По мнению М.Л. Захарова, «достаточный, или достойный, уровень жизни должен определяться в нашей стране, как и в других странах. Им является по существу рассчитываемый специалистами рациональный минимальный потребительский бюджет, составляющий в развитых странах не менее половины средней сложившейся заработной платы и соответствующий обычно минимальному размеру оплаты труда (МРОТ)» / М.Л. Захаров. Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и Российской страховая пенсионная система // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации (комментарий к статье 7 — автор Н.В. Путило). — М.: Юристъ, 2002. С. 72.

точный и достойный уровни жизни с помощью кумулятивного понятия «потребительский бюджет человека»¹ и др.²

Логично, что такие изыскания должны приводить к ответу на вопрос, о размере потребительского бюджета, на который вправе рассчитывать пенсионер в России? В экономическом измерении потребительский бюджет рассматривается учеными как *денежная оценка материальных благ и услуг, обеспечивающих воспроизводство рабочей силы работающего населения и жизнедеятельность неработающего населения*³. Если следовать такому подходу, то изменения представления об активной и пассивной повседневной деятельности, государство вполне может ограничиться только социологическим оценками (достойный, приемлемый и т.п.), смещающей приоритет к пассивным видам деятельности (телевидение, дачные участки и т.п.).

Такая модель является менее затратной. Например, позволяет управлять удовлетворенностью уровнем жизни пенсионеров посредством медийного воздействия. В случаях, когда необходимо наоборот повысить активность участия пенсионеров в отношениях с внешней средой, очевидно, что необходимы дополнительные затраты для поддержания такой уровня жизнедеятельности. В этом случае понятие жизнедеятельности пенсионера в чем-то схожа с работоспособностью, поскольку требует расходы на воспроизводство выполняемых функций (для рабочего человека — это воспроизводство рабочей силы, для пенсионера — активной социальной позиции).

¹ Якушев Л.П. Усиление связи норм пенсионного обеспечения с трудовым вкладом // Социалистический труд. 1988. № 10. С. 81–86; Воронин Ю.В. Правовой статус международных и национальных ориентиров развития системы социального обеспечения: материалы X Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». М., 2016; Воронин Ю.В., Савицкая Т.М. Проблемы реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации / СПС «КонсультантПлюс».

² В научной литературе высказано предложение использовать три социальных целевых ориентира для определения вектора социальной политики Российской Федерации: достаточный уровень жизни (международный ориентир); достойный уровень жизни (конституционный национальный ориентир); приемлемый уровень жизни (программный национальный ориентир). Соответственно перечисленным ориентирам могут корреспондировать собственные индикативные социальные показатели: минимальный потребительский бюджет; рациональный потребительский бюджет; прожиточный минимум (бюджет прожиточного (физиологического) минимума) / Воронин Ю.В., Т.М. Савицкая. Проблемы реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации / СПС «КонсультантПлюс».

³ Современная экономика труда: монография / рук. авторск. кол-ва и научн. ред. В.В. Куликов (гл. 6.2 — автор Н.П. Кузнецова). Институт труда Минтруда России (НИИ труда). М., 2001. С. 461.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

Очевидно, что в экономическом смысле размеры пенсионных выплат должны сопоставляться, как минимум, с показателем «*прожиточный минимум пенсионера*» — минимально гарантированный размер социальной пенсии. Величина этого индикатора характеризует необходимый нетрудоспособному лицу источник средств к существованию.

В Стратегии развития пенсионной системы названы и конкретные индикаторы, которые определены в следующих задачах развития пенсионной системы:

- обеспечение *коэффициента замещения* трудовой пенсии по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- обеспечение *среднего размера трудовой пенсии* по старости не менее 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера.

Кроме того, обозначены способы достижения приемлемого уровня пенсии для среднего класса:

- участие в корпоративных и частных пенсионных системах;
- развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с различными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с *опорой на добровольное пенсионное страхование* и негосударственное пенсионное обеспечение).

Также, сделана попытка наметить экономические индикаторы:

- *поддержание приемлемого уровня* страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;
- *обеспечение сбалансированности* формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения;
- *повышение эффективности* накопительной составляющей пенсионной системы.

Наибольшее распространение в мире приобретает показатель уровня (степени развития) пенсионного обеспечения — «*коэффициент замещения*». Он определяется процентным соотношением размеров выплат в системе обязательного социального страхования (пенсии, пособия) с размером дохода, получаемого обеспечиваемыми лицами до установления им соответствующих страховых выплат — страховая пенсия.

К сожалению, в Российской Федерации до настоящего времени не выработано единого подхода о порядке применения такого коэффициента в отечественной практике¹. Предпринимаются попытки

¹ Подробнее о коэффициенте замещения см.: Захаров М.Л. Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и Российская страховая пенсионная система // СПС «КонсультантПлюс».

разработать соответствующую методику для продолжения обсуждения возможностей ратификации Конвенции № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Женева, 28 июня 1952 г.). Если использовать подходы для оценки, которые предусмотрены указанной Конвенцией, то пока в Российской Федерации не достигнут коэффициент замещения минимального уровня (40%) заработной платы¹.

Вместе с тем, полагаем, что *коэффициент замещения и прожиточный бюджет пенсионера* являются наиболее полными оценочными показателями, которые могут использоваться для анализа состояния и разработки приоритетов развития системы пенсионного обеспечения². Коэффициент замещения позволяет соотнести размер пенсионного обеспечения с уровнем средней заработной платы в стране, что в целом дает возможность оценить степень страховой компенсации утраченного работником заработка. Поэтому и оценивать (измерять) степень данной компенсации необходимо посредством именно коэффициента замещения (40%), минимальный размер которого должен быть не меньше «прожиточного минимума пенсионера». Прожиточный бюджет дает возможность оценить достаточность выплат для жизнедеятельности пенсионеров.

Выплаты в таком размере — компенсация застрахованным лицам в системе обязательного социального страхования *части* заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц — заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц³.

¹ Сравнение средних размеров российских пенсий с точки зрения их соответствия коэффициенту замещения и прожиточному минимуму свидетельствует, что уровень пенсий в 2011–2015 г. не соответствует не только международным стандартам, но и не дотягивает до прожиточного достойного минимума пенсионера (составляет около 38% от необходимого минимума) / Ю.В. Воронин, Т.М. Савицкая. Проблемы реализации стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2016. № 4. С. 3–20.

² Применение «прожиточного минимума пенсионера» применительно к страховым (трудовым) пенсиям в качестве вспомогательного (дополнительного) показателя в сочетании с основным показателем «коэффициент замещения» позволит защищить пенсионеров от низкого уровня заработной платы.

³ Более подробно о социально-правовой природе страховой (трудовой) пенсии см.: Комментарий к законодательству о страховых взносах и пенсиях / отв. ред. Ю.В. Воронин (коммент. к ст. 2 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» — автор Ю.В. Воронин). М., 2012. С. 490–498.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

Применение этих показателей можно рассматривать как общее правило, которое, возможно, будет иметь исключения применительно к территории проживания пенсионера, продолжения им трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста и т.п.

С 1990-х гг. ХХ в. в федеральном законодательстве наметилась тенденция к отказу от использования при определении гарантированного государством объема трудовой пенсии по старости параметров прожиточного минимума как в целом по Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации. К такому выводу пришел Конституционный Суд Российской Федерации на основе историко-телеологического анализа законодательного регулирования пенсионных отношений¹. Судебный орган конституционного контроля посчитал, что нормы федерального законодательства в их конституционно-правовом истолковании должны предполагать установление лицам, приобретшим право на получение трудовой пенсии по старости в полном размере в совокупности с иными видами социального обеспечения и с учетом применения механизма своевременной индексации пенсионных выплат не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации².

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О «По жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» показатель «прожиточный минимум пенсионера» вновь приобрел нормативный характер³. Согласно этому Определению минимальный размер трудовой пенсии по старости (базовая

¹ В начале 1990-х гг. минимальный размер пенсии по старости при общем трудовом стаже, равном требуемому для назначения полной пенсии был установлен на уровне прожиточного минимума, с 1992 г. — на уровне минимального размера оплаты труда; с 1994 г. — минимальный размер пенсии не должен был быть ниже минимального размера оплаты труда. С 2000 г. федеральный законодатель исключил минимальный порог, закрепив в ст. 4 Федерального закона от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» отыскочную норму, согласно которой минимальный размер пенсии должен был быть не ниже размера, установленного федеральным законом. С 2001 года законодатель гарантировал объем пенсионных выплат в размере не меньшем, чем 660 руб., что было существенно ниже величин прожиточного минимума пенсионера.

² Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. № 17-О «По жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

и страховая части данной пенсии) в совокупности с иными видами социального обеспечения¹ не могут быть ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации, где проживает соответствующий получатель пенсии².

Без правовых регуляторов экономические и социальные индикаторы пенсионного обеспечения продолжают оставаться нефункциональными. Деятельное и ясное *нормативное измерение* позволяет обеспечить стабильность (предсказуемость) пенсионных отношений. Например, отличительной особенностью советского правового регулирования пенсионного обеспечения рабочих и служащих являлась доступность условий, определяющих право на пенсию. Это обеспечивалось ясностью признаков юридических фактов, их детальным описанием в правовых нормах. Это позволяло в целом единообразно квалифицировать возникновение пенсионных правоотношений.

Известный советский специалист в области пенсионного и социального обеспечения Е.И. Астрахан, исследуя принципы советской системы пенсионного обеспечения, отметил, что такие принципы в совокупности своей характеризуют систему пенсионирования в аспекте четырех основных правовых вопросов: «о субъектах права на пенсию, об условиях возникновения права на пенсию; о размерах пенсии; о гарантиях пенсионного обеспечения»³. Эти высказывания не утратили своей актуальности и сегодня. Нормативно-правовые индикаторы — это завершающая часть современной эффективной пенсионной системы.

В качестве обобщающего вывода к этой части исследования предлагается определить *пенсионный императив* как совокупность следующих индикативных показателей: социальных (достаточный и достойный уровень жизни пенсионера), микро- и макроэкономических (прожиточный бюджет пенсионера, коэффициент замещения, размер пенсионных накоплений), правовых (субъекты права, основания возникновения прав, объем прав, гарантии прав).

¹ Перечень учитываемых видов социального обеспечения приведен в п. 2 ст. 12¹ Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

² Обратим внимание, что сейчас к прожиточному минимуму привязывается размер страховой пенсии. По данным ПФР, среднегодовой размер страховой пенсии по старости в 2016 г. составил 13 132 руб., что соответствует 149,2% к прожиточному минимуму пенсионера. С 1 апреля 2016 г. размер социальной пенсии составил 8562 руб. URL: http://www.pfrf.ru/press_center/~2015/12/15/103364

³ Астрахан Е.И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. М., 1961. С. 9.

Разработка и обоснование измеримых оценок для пенсионной системы продолжает оставаться важнейшей фундаментальной научной задачей, в том числе для юридической науки. Нами предложен один из возможных вариантов как найти ту грань, которую переходить нельзя с точки зрения существенного снижения уровня социального обеспечения общества. К сожалению, приходится констатировать, что многие решения продолжают приниматься «вслепую». Вина отечественной науки здесь тоже очевидна: у нас нет тех социально-экономических индикаторов, которые, например, рекомендованы МОТ для оценки уровня достаточности пенсионного обеспечения: свои, к сожалению, не смогли за все эти годы разработать, к Конвенции № 102 МОТ не присоединились, поэтому эти нормативы мы тоже не используем, и в результате решения получаются спорадически, без понимания их последствий, и имеют в этом смысле очень рискованный характер.

В таких условиях, первое, от чего следует предостеречь — от популистских заявлений повысить уровень пенсионных выплат. Такой лозунг требует предварительно ответа на вопрос: из каких источников должно быть проведено такое повышение? Каковы предельные возможности этих ресурсов, гарантии платежеспособности их владельцев?¹

2. Общественно полезная социальная функция пенсионного обеспечения очевидна и мало у кого может вызвать критику. Вместе с тем, ее практическая реализация находится в прямой зависимости от экономических процессов и состояния национальной экономики.

В статье 22 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.² вместе с правами человека одновременно закреплены их пределы. Такие ограничения определены структурой и ресурсами каждого государства. Таким образом, *ресурсообеспеченность* — становится международным нормативным макроэкономическим индикатором функционирования пенсионной системы.

Через средства массовой информации создается впечатление о существенном бремени, которое несет федеральный бюджет, датируя пенсионную систему³. Обратим внимание, что государство само не

¹ Еще раз обратим внимание, что во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. рекомендуется социальные гарантии устанавливать *в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства*.

² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 8 февраля 2017 г.).

³ Сравнение взимаемого из фонда оплаты труда тарифа в 2002 г. в размере 29% и в настоящее время — 22% (если считать базу для формирования расчетного пенсионного капитала (РПК), то лишь 16%) без лишних пояснений объясняет и нагрузку на федеральный бюджет, и низкие трудовые пенсии.

производит материальные блага. Распределение ресурсов в обществе оно осуществляет через налоговую и бюджетную системы. Почему же создается такой информационный шум? Ответ достаточно очевиден — пенсионные средства это огромный *дешевый*¹ источник средств для финансирования государственных и корпоративных инвестиций. При таком фокусе исследования объективно напрашивается вопрос — сколько государство и крупные финансово-промышленные корпорации должны гарантированно платить за использование пенсионных фондов? Полагаем, что ответ на такой вопрос предварительно нуждается в отдельном экономическом и правовом исследовании.

В юридико-техническом оформлении и профессиональном толковании, как минимум на уровне научного комментирования, нуждаются многие понятийные категории, которые все чаще стали звучать в медийном пространстве. Например, о бюджетозависимости, об исключении субсидиарной ответственности по обязательствам внебюджетных (социальных) фондов и др., о величине страховых взносов и их нагрузке на бизнес. Во избежание их произвольного и расширительного толкования и подмены смысла в обществе, отметим, что субсидиарная ответственность по обязательствам внебюджетных фондов — это точное следование нормам и принципам Конституции Российской Федерации.

Пока же в качестве механизмов для удешевления обязательств пенсионной системы в ближайшей перспективе рассматриваются: изменение тарифной политики (размер страховых взносов в Российской Федерации не самый высокий, и здесь есть над чем поработать — это и взнос работника, и взносооблагаемая база, и льгота по уплате страховых взносов для отдельных категорий плательщиков), увеличение пенсионного возраста, переход на «управляемую» индексацию² и ограничение выплаты пенсий в период работы, сокращение оснований для установления досрочных пенсий. Вместе с тем, при их обсуждении практически не анализируются долгосрочные последствия. Прогнозы развития для макро- или микроу-

¹ По различным оценкам средний реальный (за вычетом инфляции) доход рыночного портфеля государственных облигаций составил за период 2005–2014 г. (–3,5%, у ВЭБа –2,9%). Для сравнения корпоративные и муниципальные облигации дали средний доход на уровне нуля. За тот же период времени доходы от рыночного портфеля акций существенно превысили инфляцию: средний реальный доход индекса ММВБ составил 16,2%.

² «Управляемая» индексация — это индексация размера пенсии не на объективный показатель (индекс роста средней заработной платы или индекс роста цен), а на величину, определяемую исходя из имеющихся финансовых ресурсов.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

ровня не просчитываются, а если и делаются, то публично не обсуждаются.

Базовой основой для расчета пенсионных взносов является заработка. Для макроэкономических расчетов пенсионных взносов базой служит начисленный работодателем фонд оплаты труда. При таком подходе сохранение обязанности за работодателем уплачивать взносы, начисляемые только на фонд оплаты труда, выглядит далеким атавизмом.

В экономическом измерении такие взносы нередко оцениваются для работодателя — как налог на его доходы, для работника — как нечто чуждое, ему не принадлежащее. Такое отношение порождает своего рода пенсионный нигилизм. Как ни парадоксально, но в такой модели работник меньше всего оказывается заинтересованным принимать участие в формировании своих будущих пенсионных прав. Вместе с тем, такие отчисления — это часть стоимости рабочей силы, которую обязан оплатить работодатель. Она должна рассматриваться как часть оплаты труда наряду с заработной платой.

Выход из такой ситуации видится в распределении обязанностей по уплате обязательных взносов между работником и работодателем. Очевидно, что слабой стороной в этих отношениях выступает работник. Он не может оперативно влиять на принятие решения о размере обязательных взносов на пенсионное обеспечение. Социально оправданно для этой ситуации установить предельные размеры взносов. Например, в Европейском кодексе социального обеспечения расходы на предоставление обеспечения покрываются коллективно за счет страховых взносов или налогообложения или того и другого вместе, взносы работников не могут превышать 50% расходов на финансирование системы, при этом государство несет общую ответственность за надлежащее обеспечение и принимает для этого все необходимые меры. В отечественном законодательстве нормативно такой предел не закреплен.

Такие взносы представляют интерес и для других экономических участников. Определение величины и порядка выплаты пенсии, ее получение пенсионером — не завершает весь процесс. Пенсионные отношения стимулируют развитие предпринимательской деятельности, ориентированной на удовлетворении спроса пенсионеров на потребительские товары и услуги. С позиции потребления — это отложенный (резервируемый) спрос, который в зависимости от пенсионной модели имеет разные временные промежутки удовлетворения и структуру.

Способность экономики удовлетворять этот спрос не менее важная забота государства. В условиях рыночной экономики считается, что

это прерогатива рынка. Пенсионные накопления — с одной стороны — это отложенный спрос на потребительские товары, с другой — это возможность их приращения посредством инвестиций. В свою очередь пенсионное распределение — это потребление в течение ближайшего времени. Государство, моделируя пенсионную систему, определяет структуру потребительской экономики, объем предложений на рынке инвестиций, стимулирует производственную сферу к обновлению сегодня для удовлетворения отложенного спроса.

В таком ракурсе нормативное определение понятий *приемлемый, достаточный и достойный* приобретает не только жизненно важное значение для пенсионеров. Это может повлиять на ориентирование экономической деятельности, поскольку формируют спрос на определенные группы товаров. Изменяя «потребительский бюджет пенсионера» государство управляет спросом на производство разных групп товаров. В макроэкономическом измерении потребительский бюджет пенсионера — это общественный заказ на производство целой группы товаров. Это должно стать самостоятельным элементом государственного планирования промышленного развития потребительских товаров.

В таком ракурсе в пенсионной сфере отчетливо просматривается еще одна группа субъектов — предприниматели (в первую очередь производители товаров потребления), которые экономически заинтересованы в определении пенсионной модели и структуры потребительского бюджета пенсионера. Спрос на их продукцию может существенно измениться уже при увеличении потребительского бюджета пенсионера с «бюджета прожиточного (физиологического) минимума» до «минимального потребительского бюджета».

Закрепляя на уровне нормативного стандарта «бюджет прожиточного (физиологического) минимума» — «прожиточный минимум» государство устанавливает минимально необходимые границы потребления важнейших материальных благ и услуг тем самым стимулирует развитие отношений по производству продуктов питания, предметов санитарии и гигиены, лекарства, жилищно-коммунальные и др. услуги. С этой позиции необходимо определить *коэффициент обеспеченности спроса пенсионеров на основные товары и услуги*, произведенные на территории нашей страны.

Вместе с тем, рыночная экономика устроена таким образом, что ее участники должны находиться в постоянной конкуренции. Это требует модернизации производства, выпуск инновационных видов товаров и оказания услуг. Такое обновление затруднительно проводить без достаточных инвестиций.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

Обеспеченность спроса размерами пенсий и пенсионные накопления являются одним из основных инвестиционных источников для модернизации экономики. Пенсионеры, при всем незначительном размере пенсии, в целом являются колоссальным генераторами спроса на продукцию и услуги¹. Удовлетворение такого спроса — это стимулирование действующих предприятий, которые способны выдерживать рыночную конкуренцию. Инвестиции в модернизацию идут опосредованно, через спрос производителей потребительских товаров на продукцию промышленности.

Пенсионные накопления продолжают оставаться важнейшим источником инвестиций и стимул для развития экономики. Накапливая пенсионные капиталы, создаются инвестиционные ресурсы для прямого финансирования промышленности. Использование накопительного компонента в зарубежных пенсионных системах при условии стабильности экономического развития подтвердило свою оправданность и определенную перспективность. Об этом свидетельствуют результаты деятельности негосударственных пенсионных фондов активы, которых в развитых странах превышают ВВП, а в отдельных развивающихся — до половины ВВП. В Российской Федерации пенсионные сбережения продолжают рассматриваться лишь как «дешевые» деньги для государства и крупных бизнес-структур. По сути обязательные взносы на накопительную пенсию обернулись для работодателей дополнительным налогом для финансирования государственных и корпоративных инвестиций. Для застрахованных работников, в интересах которых создавалась система пенсионных накоплений, при отрицательном доходе все обернулось потерей около половины стоимости первоначально отложенных средств (при расчете уплаты взносов в течение 30 лет).

Таким образом, *ресурсообеспеченность включает в себя следующие индикаторы*: размер обязательного тарифа для формирования фондов на выплаты, его дифференциацию между работодателем и работником, обеспеченность пенсионных выплат товарами и услугами, величина пенсионных накоплений и коэффициент инвестирования в национальную экономику.

Исследование таких индикаторов позволят определить роль, которую выбранная пенсионная модель выполняет в экономике нашей страны. Важно разобраться, как выбранная модель стимулирует или дестимулирует экономическую деятельность, насколько зависитма

¹ Выплаты только страховых пенсий в 2016 г. должны были составить около 5972,9 млрд руб. или более 8% ВВП Российской Федерации // URL: http://www.pfrf.ru/press_center/~2015/12/15/103364

от повышения производительности труда, влияет ли на уровень безработицы. Безусловно, обозначенные вопросы являются прерогативой для исследований в рамках экономических дисциплин. Вместе с тем, их правовая форма отражает результаты достигнутого компромисса об уровне социальных гарантий и их экономической обеспеченностью¹.

3. Детальное диагностирование рассматриваемых проблем позволяет выдвигать возможные альтернативы существующим управленческим решениям в сфере пенсионного обеспечения.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации ориентирует на необходимость обеспечить преемственность и сохранить социально-страховой принцип функционирования этой системы². Согласно этому принципу страховая пенсия представляет собой компенсацию части утраченной заработной платы работника в случаях достижения им пенсионного возраста, наступления инвалидности, а также в связи со смертью кормильца (применительно к нетрудоспособным членам семьи умершего работника). Первым шагом для гарантирования размера такой компенсации должно стать нормативное закрепление права на обеспечение коэффициента замещения страховой пенсий по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате.

Развитие пенсионной системы на основе социально-страхового принципа развивает дискуссию о социальной миссии пенсионных накоплений: с одной стороны необходимо правильно распределить ответственность между поколениями, а с другой — сохранить преемственность прав и гарантий в нормах права. Не исключено и совершенно нестандартное решение — изменить парадигму решения проблемы, снизить уровень социальных гарантий, сделав ставку на ин-

¹ Известный советский ученый в области права социального обеспечения Е.И. Астрахан, исследуя историю развития советского законодательства о пенсионом обеспечении рабочих, служащих и их семей отмечал, что на различных этапах развития Советского государства в соответствии с конкретными условиями и возможностями оно «развивалось и изменялось и в нем отражались важнейшие изменения в жизни страны (например, социалистическая индустриализация, переустройство сельского хозяйства на социалистических началах, победа социализма и дальнейшие успехи в строительстве коммунизма, а также исключительные условия Великой Отечественной Войны)» / Е.И. Астрахан. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. М., 1971. С. 6.

² Согласно этому принципу трудовая пенсия представляет собой компенсацию части утраченной заработной платы работника в случаях достижения им пенсионного возраста, наступления инвалидности, а также в связи со смертью кормильца (применительно к нетрудоспособным членам семьи умершего работника).

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

вестирование молодого поколения, что чревато риском роста бедности среди пенсионеров.

В ближайшем будущем базовой финансовой основой останется солидарно-распределительная модель, которая формируется по страховому принципу. Социальная ориентированность такого подхода обосновывается его целевым характером — удовлетворение интересов получателей пенсии, а уже потом интересов других интересантов, кто хотел бы воспользоваться пенсионными средствами как инвестиционным ресурсом.

Юридически значимыми фактами для получения социально-страховой пенсии должны выступать страховой стаж и заработка плата на уровне средней по стране. По мере выплаты пенсии ее размер должен индексироваться по темпу роста средней заработной платы, а при превышении размера пенсии над средней заработной платой — на поправочный коэффициент.

В качестве источника выплат для распределительной социально-страховой пенсии может рассматриваться и возврат к старой модели о социальном налоге. Основные риски такой модели — бюджетозависимость, обусловленная демографическими проблемами, и высокий уровень неформальной (теневой) экономики. Сохранение модели, основанной на стразовых взносах, выглядит более предпочтительным способом решения таких проблем. Изменяя величину страхового взноса и стимулируя рост производительности труда, мы минимизируем указанные риски.

Принципиальное отличие страховых взносов от налогов — их целевой характер, работодатель обязан застраховать работника на случай социальных рисков (старость,увечье, инвалидность и т.д.). Определяющими характеристиками такой модели является: 1) связь со страховым стажем, заработной платой; 2) некоммерческий вид деятельности организаций, управляющих пенсионным администрированием и выплатами; 3) тариф определяется не страховым риском, а пенсионным императивом. Страховые взносы следует толковать как составную часть оплаты труда. В свою очередь в экономическом смысле выплата пенсии (по старости, инвалидности или на случай потери кормильца) — это отложенная во времени часть заработной платы.

Для этого необходимо расширить пределы толкования социальной ответственности работодателей, понимая ее не только как обязанность своевременно и в полном объеме выплачивать заработную плату, но и в равной степени участвовать в пенсионном обеспечении работников. Даже в 1950–1960-е гг. XX в. — эпоху классического государственного патернализма советского союза о всеобщем государственном пенсионном обеспечении (ст. 120 Конституции

СССР)¹ — он не являлся абсолютным. В условиях господства государственной социалистической формы собственности прослеживалась дифференциация источников пенсионного обеспечения, связанная с участием в производстве различных форм собственности. По этому основанию устанавливались государственные пенсии только для граждан, которые прилагали свой труд к средствам производства, составляющих государственную собственность².

Для реализации названных моделей предварительно необходимо определиться с несколькими экономическим проблемами, которые предопределяют квалификацию признаков субъектов права на пенсионное обеспечение и некоторых юридических фактов.

Для характеристики субъекта права самым актуальным является вопрос о *пенсионном возрасте, точнее о возможности его повышения*. Само по себе решение о повышении пенсионного возраста мера абсолютно нормальная, применяемая широко в мировой практике. Другое дело — что мы от этого ждем? Как такое повышение повлияет на рынок труда, занятость лиц его достигших и их трудоспособность? Сможет ли пенсионная система выполнить дополнительные пенсионные обязательства, которые возникнут в связи с дополнительными правами которые будут приобретены в связи с увеличением страхового стажа? Смогут ли в условиях демографического кризиса будущие работники в рамках солидарной пенсионной системы обеспечить эти увеличившиеся пенсионные права? Эти вопросы стоят перед всеми странами. Но для России они приобретают свои особенности. Например, многие трудоспособные родители, как правило, женщины, вынуждены будут отказаться от выхода на работу для заботы о своих детях в связи с тем, что не смогут рассчитывать на помощь бабушек и дедушек, которым нужно дополнительно про-

¹ Во вводной части Закона о государственных пенсиях от 14 июля 1956 г. указывалось, что «пенсионное обеспечение в Советском государстве осуществляется полностью за счет средств государственных и общественных средств».

² Е.И. Астрахан полагал естественным, что такая категория граждан (рабочие государственных предприятий, служащие государственных предприятий и учреждений) в старости и в случае инвалидности обеспечиваются за счет государства. В свою очередь ученый считал справедливым, что для граждан, которые прилагали свой труд для приращения колхозной собственности, обеспечение в старости и в случае потери трудоспособности должно обеспечиваться за счет средств колхозной взаимопомощи. Форма такого материального обеспечения престарелых и нетрудоспособных членов колхоза была та же, в какой это обеспечение осуществлялось государством в отношении рабочих и служащих государственных предприятий и учреждений, т.е. в форме выплаты пенсий колхозных касс общественной взаимопомощи / Е.И. Астрахан. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. М., 1961. С. 17–18.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

работать несколько лет, чтобы заработать пенсию. Это тоже может оказаться миной замедленного действия.

В принятии решения об увеличении предельного пенсионного возраста полаем необходимым придерживаться рекомендаций МОТ, закрепленных в Конвенции 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (Женева, 28 июня 1952 г.) В ч. 2 ст. 26 названной Конвенции такой возраст должен устанавливаться *с учетом работоспособности пожилых лиц* в стране.

К сожалению, приходится констатировать, что в последние годы в нашей стране утрачиваются и навыки, и специалисты для проведения специальных исследований, результаты которых смогли бы стать надежной основной для управленческих решений в сфере социального страхования. Без результатов таких исследований вновь придется принимать юридически значимые решения в слепую, без расчетов о реальном возрасте утраты трудоспособности, о продолжительности периода нахождения на пенсии.

Для того чтобы в дальнейшем развивать дискуссию о задачах юридической науки как в пенсионной сфере, так и по вопросам регулирования отношений социального обеспечения в целом, и она не была бы пустой, не схоластической, нужно, чтобы эта дискуссия опиралась на серьезные научные исследования в этой области. Необходимы актуальные результаты исследований по оценке состояния трудоспособности человека, геронтологии, актуарных расчетов. На основании таких исследований, полагаем возможным на законодательном уровне закрепить положения, которые позволяют определить пределы допустимого снижения социальных обязательств государства.

Перечень оснований выплаты пенсий является комплексной экономико-правовой проблемой. Если следовать буквальному пониманию страховой модели, то это означает, что страховой случай — это потеря трудоспособности, которая презюмируется индивидуально, и не требует доказательств. В таком понимании у работающего человека не может по общему правилу возникнуть право на пенсию. Если человек может работать после достижения пенсионного возраста, он не утрачивает трудоспособность, и нет основания для страхового случая с точки зрения страховой модели.

Международно-правовые стандарты, в том числе и конвенции МОТ в таком случае допускают возможность приостановления выплаты пенсий на период работы пенсионеров, если есть другой источник дохода. Но эта мера, как и пенсионный возраст, имеет оборотную сторону, — очень существенно влияет на рынок труда, последствия от ее принятия опять же не спрогнозированы, кроме ситуативной необходимости снизить нагрузку на федеральный бюджет.

Конечно, для такого правила должны быть исключения. Например, для дополнительной мотивации пенсионеров продолжить трудовую деятельность по профессиям, где испытывается острая нехватка кадров. Для таких случаев будет логичным возложить бремя выплат на работодателя. Возможны случаи, когда трудоспособность по старости утрачивается частично. В таких ситуациях пенсия должна доплачиваться к реальному доходу в размере, необходимом для достижения коэффициента замещения 40%.

Для сбалансированности социально-страховой модели необходимо усовершенствовать систему оснований для получений пенсионных выплат на льготной основе. В ходе модернизации законодательства целесообразно провести ревизию списков, дающих право на досрочную пенсию, и исключить из них профессии, условия труда на которых перестали носить вредный или опасный характер. Оставить те, где такие характеристики не могут быть устранимы современным уровнем развития науки и техники. Для категорий профессий, где это неустранимо, возможно, будет полезно рассмотреть модель страхования, применяемую для сотрудников правоохранительных органов.

Индексация пенсий должна толковаться как государственная гарантия¹. В рамках страховой модели, приравнивая пенсионные выплаты к отложенной части оплаты труда, можно провести аналогию с толкованием индексации заработной платы. Как указал Конституционный Суд РФ в определении от 17 июня 2010 г. № 913-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 134 Трудового кодекса Российской Федерации», индексация заработной платы направлена на обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы, ее покупательной способности и по своей правовой природе представляет собой государственную гарантию по оплате труда работников (ст. 130 Трудового кодекса РФ).

В отношении индексации пенсий справедливым видится следующий подход: в страховой модели пенсионные права должны индексироваться по росту заработной платы, иначе неизбежен эффект старения пенсий, когда люди с одной и той же квалификацией, с од-

¹ Существующие сегодня различия в подходах к механизмам минимизирующими влияние инфляции на соцвыплаты (по уровню фактической инфляции предыдущего года или на показатель предполагаемой инфляции из макроэкономического прогноза) побуждает провести их специальное исследование на предмет соответствия конституционным принципам.

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

ним и тем же уровнем дохода за равный труд будут получать разное вознаграждение, только по фактору возраста выхода на пенсию. Те, кто будет выходить позже, у них пенсия будет выше, чем у тех, кто будет выходить раньше. Это будет разрыв, который придется преодолеть различными валоризациями, которые стоят очень дорого для общества.

Повышение пенсионного обеспечения в условиях рыночной экономики усматривается также в активном привлечении граждан к пенсионным накоплениям. *Добровольные накопления* должны стать дополнением социально-страховой системы пенсионного обеспечения. Выделение из пенсионного фонда (из солидарных накоплений) денежных средств граждан определенной возрастной категории соответствует нормам Конституции Российской Федерации и принципам о социальных обязательствах государства и не дискредитирует его политику по формированию социально-рыночной экономики.

Отношения в сфере формирования добровольных пенсионных накоплений, как правило, регулируются сферой частного права (гражданское, трудовое право). Такие средства, должны накапливаться на договорных началах в рамках добровольных пенсионных программ, а управление ими находится под контролем работника, работодателя и государства. Сейчас немало сложностей для развития такой системы создают лагуны гражданского права.

В обозримом будущем корпоративное пенсионное обеспечение должно стать неотъемлемым атрибутом трудовой деятельности¹. Правовой основой корпоративных пенсионных накоплений являются трудовые отношения и отношения социального партнерства. Для нормативного закрепления предлагаемой модели в Трудовой кодекс Российской Федерации предлагается включить императивную норму об обязанности работодателя формировать пенсионный план работников по согласованию с их представительным органом. Кроме того, специальными полномочиями в этом вопросе может быть наделена Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений. Ее специальные полномочия о рассмотрении вопросов корпоративных пенсий будет полезным закрепить в Федеральном законе от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ «О Россий-

¹ Опыт применения обязательного пенсионного накопления свидетельствует, что он может быть оправдан на переходном этапе развития национальной экономики для вовлечения населения в пенсионные преобразования. По мере экономического и социального развития накопительный компонент становится практически повсеместно добровольным выбором граждан.

ской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».

Для работодателя создание такого пенсионного плана должно стать обязанностью, а участие работника должно оставаться добровольным. Управление средствами корпоративных фондов должно оставаться у работодателя. Взносы на формирование корпоративного пенсионного плана должны выплачиваться из заработка работника. Для стимулирования такой модели на первоначальном этапе предлагается вычитать размер взносов из налогооблагаемой базы налога на доходы физических лиц.

Частные пенсионные накопления — завершающий компонент пенсионной системы. Эта часть накоплений — индивидуальное решение работника. Его реализация требует определенного уровня квалификации работников о возможных финансовых рисках потерь накоплений. Такой компонент мог бы предлагаться высококвалифицированным работникам с зарплатой выше средней. Кроме того, его могли бы использовать организации бюджетной сферы. К сожалению, в настоящее время на рынке практически отсутствуют финансовые продукты, которые хотя бы отдаленно могли бы удовлетворять этому замыслы. Такие отношения только начинают формироваться. Для их стимулирования и минимизации возможных злоупотреблений, возможно, понадобится разработать специальный федеральный закон об индивидуальном пенсионном накоплении.

Повышение уровня оплаты труда во всех моделях является предопределяющим фактором. Речь идет не только о номинальном увеличении размера оплаты труда. Сохраняется проблема с теневой оплатой труда. Кроме того, государство сохраняет значительный бюджетный сектор некоммерческих организаций (учреждения культуры, здравоохранения, образования), где по определению низкая заработная плата. Не охвачены системой пенсионной накопления самозанятые граждане, в частности лица, занимающиеся творческой деятельностью, которая не рассматривается по смыслу законодательства как предпринимательская, домашние работники и фрилансеры, количество которых сложно измеримо, но по предварительным наблюдениям с развитием информационных технологий будет неизбежно расти.

В такой ситуации для стимулирования названной группы самозанятых граждан озабочиться своим пенсионным будущим приходится предлагать непопулярные меры. Например, получение ими минимально необходимых социальных услуг должно увязываться с участием в пенсионных накоплениях. В противном случае они могут рассчитывать на получение только минимально необходимой меди-

§ 1. Пенсионный императив и другие ключевые индикаторы пенсионных прав

цинской помощи и социальных пособий. Таким образом, приходится мягко настаивать на их подталкивании к принятию решения о своем пенсионном будущем. Необходимо устраниТЬ сложившуюся ситуацию, когда самозанятые граждане потребляют из системы социального обеспечения доступные услуги, но сами не стремятся отдавать на ее содержание часть своего дохода.

Корпоративная модель и индивидуальные пенсионные накопления также должны строиться на принципе разделения тарифа между работником и работодателем. Полагаем, что это может способствовать решению проблемы замкнутого круга, когда бизнес утверждает, что большие расходы на фонд оплаты труда и не повышает зарплату, а представители государственных органов утверждают, что на государственном уровне нельзя снизить тариф, потому что не растет фонд оплаты труда. При существующей ситуации для сохранения платежеспособности пенсионной системы в обозримом будущем придется увеличивать страховые взносы до 40%.

Справедливым видится решение установить повышенный тариф для высокооплачиваемых работников. В свою очередь и пенсия должна дифференцироваться в зависимости от вклада работника в ее накопление.

Обязательность или добровольность пенсионных накоплений ставит вопрос о пределах обязательств государства по гарантированию их сохранности от инфляции, банкротства экономических агентов (негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний и т.д.). Такая обязанность конституционными нормами не предусмотрена. Как правило, это прерогатива национального законодателя — возложить или нет на государство такую обязанность для защиты собственных граждан, повышения их доверия к накопительному компоненту и всей пенсионной системе в целом. До недавнего времени финансовые гарантии пенсионной системы заключались в диспозиции нормы ст. 24 «Государственные гарантии устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования» Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», согласно которой в случае нехватки в финансовой системе обязательного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пенсий осуществляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета финансовой системе обязательного социального страхования в размерах. В этом и заключается по существу гарантия государства.

В исследовании проблем накопительного компонента нам удалось выявить еще несколько обстоятельств, которые будут подталкивать к новым юридическим решениям. Дело в том, что соглашаясь участ-

вовать в накопительной системе (путем собственного изъявления или по умолчанию) гражданин исключается из выполнения обязательств перед поколением пенсионеров, но присоединяется к кредитованию субъектов предпринимательской деятельности, рассчитывая на то, что они, действуя добросовестно и с присущей профессионалам осмотрительностью, обеспечат прирост экономических дивидендов для увеличения пенсионных накоплений. Одновременно гражданин — участник накопительной системы принимает на себя риски утратить такие накопления.

Для снижения таких рисков национальные законодатели пошли по пути закрепления обязанности за государством по гарантированию таких накоплений, как минимум от инфляции. Кроме того, государства стали внедрять системы страхования таких рисков. Полагаем, что такого решения недостаточно. Основные экономические бенефициары (предпринимательское сообщество) не принимают на себя таких гарантий. Экономическое значение накопительных фондов (пенсионных и некоторых других социальных) — обеспечить поступление так называемых длинных и дешевых инвестиционных ресурсов для бизнеса.

В Российской Федерации здесь мы видим еще один перекос, но уже юридический — в понятийном аппарате. *Бизнес*, о необходимости развития которого в нашей стране так любят дискутировать, — это понятие еще не юридическое. Для отечественной правой, и экономической системы еще предстоит доказать его состоятельность. В то же время работодатель — это ключевой субъект правоотношений и экономических отношений. Рынок капиталов должен быть ориентирован на его инвестирование, а не на абстрактное понятие «бизнес»! В этом случае любое решение в интересах работодателей должно сопровождаться принятием с их стороны обязательств перед работниками.

Объединение работодателей должно взаимно участвовать в гарантировании средств пенсионных накоплений. В свою очередь им должно быть гарантировано право на пользование инвестиционными ресурсами пенсионных накоплений как добровольными, так и обязательными. В ближайшей перспективе это может быть реализовано через соглашения о социальном партнерстве, а в перспективе на законодательном уровне. Ключевая роль в решении этих вопросов отводится Правительству Российской Федерации, которое может, как участник отношений по социальному партнерству, привести все стороны к консенсусу о необходимости закрепления таких норм.

Нереализованный потенциал социального партнерства может быть задействован для дополнительной мотивации предпринимательского сообщества к уменьшению теневой экономики, увеличе-

§ 2. Социально-экономические и правовые проблемы негосударственного...

нию полноты уплаты налогов и страховых взносов, в том числе пенсионных. Для профессиональных союзов это может стать новым импульсом к возрождению их былой значимости. Именно они могут сыграть ключевую роль в профилактике и противодействии выплатам зарплат в конвертах.

Кроме того, нужно настаивать на закреплении обязательств о намерениях сторон социального партнерства закрепить (если не в ближайшие годы то на будущее) следующих стандартов: ввести исчисление страховых пенсий, как в большинстве странах, на основе заработка и с учетом продолжительности трудовой деятельности (страхового стажа); установить минимальный размер пенсии, исключающий бедность (на первом этапе как минимум вдвое выше прожиточного минимума), и максимальный размер пенсии; реализовать последовательно другие международные стандарты, предусмотренные Конвенцией МОТ № 102; стремиться к достижению высоких стандартов, установленных, например, Европейским кодексом социального обеспечения (ЕКСО); в случае сохранения принудительных пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования, определить их целевое использование и гарантии государства по сохранению.

Формирование «умного» правового регулирования и качественно проработанных правовых актов позволит улучшить практику пенсионного обеспечения и проводить эффективную работу по предотвращению злоупотреблений в этой сфере. В контексте решения задач инновационного развития пенсионное страхование может быть использовано как дополнительная мотивация к повышению производительности труда и соблюдению трудовой дисциплины.

§ 2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

(М.А. Ковалевский, Н.С. Ковалевская)

1. «Периоды дисбаланса» и их социально-экономические предпосылки. Каждый одновременно и производит, и потребляет различные блага. К соотношению уровней производства и потребления благ на рынке — а именно рынок в настоящее время положен конституционными нормами в основу экономики России¹, предъявляются осо-

¹ Статьи 8, 34–35, 71 (п. «ж») и др. Конституции РФ.

бые требования. В рынке не только действуют, но и во многом абсолютизируются принципы свободы и равенства, которым корреспондируют индивидуализм и автономия (самостоятельность) человека. Особое влияние на человека и общество подобные принципы оказывают при использовании их в сфере труда в целях формирования рынка труда. Карл Поланы — один из основоположников экономической антропологии, исследуя историю возникновения рыночной экономики, отмечал: «Отделить труд от других сфер человеческой жизни, подчинив его законам рынка, означало полностью уничтожить все органические формы социального бытия, заменив их совершенно иным, атомистическим и индивидуалистическим, типом общественной организации»¹.

Экономический индивидуализм и автономия (самостоятельность) отдельного человека, предполагает, что уже на его уровне объем производимых и потребляемых благ будет сбалансирован². То есть, предполагается существование некой экономической автаркии (др.-греч. αὐτάρκεια (aytarkeia)) — самоудовлетворенности (самодостаточности) человека. Говоря о значимости автаркии (самодостаточности) для жизни, Аристотель отмечал: «...мы полагаем самодостаточным то, что одно только делает жизнь достойной избрания и ни в чем не нуждающейся, а таковую мы и считаем счастьем»³. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию социальным государством, ориентирует человека на то, чтобы он, по общему правилу, был экономически самодостаточен. Согласно ее нормам политика социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; в данном государстве охраняются труд и здоровье людей⁴. То есть, в нормах Конституции Российской Федерации труд и здоровье закреплены в качестве основных ценностей социального государства, а единый рынок — и об этом уже говорилось выше, в качестве его экономической базы, гарантированной государством. Таким образом, на российском социальном государстве лежит, по общему правилу, лишь обязанность создавать человеку условия для достойной жизни, а саму достойную жизнь каждый здоровый человек обеспе-

¹ Поланы К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. М., 2002. С. 183.

² Ковалевский А.М., Ковалевский М.А. Социально-экономическая и правовая природа пенсии по старости (возрасту): от современного общества к традиционному и обратно (ч. I) / Социальное и пенсионное право. 2011. № 4. С. 4.

³ Аристотель. Никомахова этика / Аристотель. Сочинения: в 4-х т. Т. 4. М., 1983. С. 63.

⁴ Статья 7 (ч. 1 и 2) Конституции РФ.

чиваются себе самостоятельно, своим свободным трудом в условиях рынка¹.

В то же время, в жизни человека существуют периоды, когда он — по объективным причинам, потребляет необходимые для своего жизнеобеспечения блага, не производя их в адекватном потреблению объеме (далее — «периоды дисбаланса»). Это — периоды болезни, инвалидности, детства, старости и пр. Если не принять в такие периоды специальные меры по компенсации возникшего дисбаланса между производимыми и потребляемыми человеком благами, то могут, в конечном итоге, возникнуть серьезные угрозы как его жизни и здоровью, так и общественному развитию в целом. Существование «периодов дисбаланса» связано с реализацией в отношении человека так называемых социальных рисков. Реализация этих рисков предполагает необходимость наличия дополнительного источника благ (доходов), который не зависит от способности и возможности человека их производить и который может сбалансировать производство и потребление².

Аристотель отмечал: «Если бог самодовлеющ и ни в чем не нуждается, то отсюда не следует, что и мы ни в чем не будем нуждаться»³. Вся история развития человечества как социальной общности показывает, что получение человеком в «периоды дисбаланса» требуемых для его достойного жизнеобеспечения благ обычно невозможна без участия других людей (семьи, рода, иных социальных сообществ или государства)⁴. Если снова обратиться к Аристотелю, то в связи с этим

¹ Статья 37 (ч. 1) Конституции РФ.

² Ковалевский А.М., Ковалевский М.А. Указ. соч. С. 4–5.

³ Аристотель. Указ. соч. С. 372.

⁴ В современном обществе эта ситуация усугубляется. Оно устроено таким образом, что даже если человек имеет такие наиболее экономически эффективные (в данном обществе) блага, как личные денежные средства, достаточные для жизнеобеспечения в «период дисбаланса», он — несмотря на очевидные преимущества своего положения по сравнению с теми, у кого таких средств нет, все равно не может превратить их, без привлечения иных людей (и людей трудоспособных), в необходимые реальные блага (товары, работы и услуги). В обществе, основанном на натуральном хозяйстве (традиционном обществе), наличие у человека экономически эффективных (в подобном обществе) благ — они обычно носят реальный характер (пища, одежда и пр.), дает определенную возможность продержаться в «период дисбаланса», не прибегая к помощи других людей. При этом следует отметить, что даже в таком обществе возможность продержаться самостоятельно обычно непродолжительна по времени, так как соответствующие блага портятся при хранении (Подробнее об этом см.: Ковалевский А.М., Ковалевский М.А. Социально-экономическая и правовая природа пенсии по старости (возрасту): от современного общества к традиционному и обратно (ч. II) // Социальное и пенсионное право. 2012. № 1. С. 4).

он говорил: «Понятие самодостаточности мы применяем не к одному человеку, ведущему одинокую жизнь, но к человеку вместе с родителями и детьми, женой и вообще всеми близкими и согражданами, поскольку человек — по природе [существу] общественное»¹. Однако рыночная среда обычно стимулирует достаточно радикальные (не аристотелевские) формы индивидуализма и автономии, причем особенно интенсивно данные стимулы начинают действовать в период индустриализации. В современной рыночной среде у человека существенно ослабляются традиционные связи с другими людьми². В частности, разрушаются институты семьи, рода и иные традиционные социальные общности³.

К. Поланы отмечал: «Осуществлению этого разрушительного замысла лучше всего служило универсальное применение принципа свободы контрактов. На практике отсюда следовал вывод, что все недоговорные институты, обусловленные отношениями родства или соседства, общностью профессии или вероисповедания, должны быть ликвидированы, поскольку они требуют от индивида лояльности, ограничивая, таким образом, его свободу. Называть же данный принцип «принципом невмешательства», как это имели обыкновение делать экономические либералы, значило лишь ясно демонстрировать собственное глубоко укоренившееся предубеждение в пользу вполне определенного вида вмешательства, а именно такого, которое способно уничтожить недоговорные связи между людьми, сделав невозможным их стихийное восстановление в будущем.»⁴

Все это рождает риск отсутствия необходимой поддержки в «периоды дисбаланса». И теми, на кого возлагается обязанность по поддержке человека в такие периоды и (или) обязанность по организации подобной поддержки, а также ее гарантированию, в конечном итоге становятся государство, общество и конкретные общественные институты (например, работодатели), создающие стимулы к развитию рыночной экономики и рынка труда. Это вполне справедливо, так как именно тот, кто получает выгоды от определенной ситуации, стимулируя ее возникновение, должен нести и негативные послед-

¹ Аристотель. Указ. соч. С. 63.

² Гидденс Э. Социология. 2-е изд. М., 2005. С. 298.

³ См.: Гаген В.А. Право бедного на признание. СПб., 1907. С. 26.

⁴ Поланы К. Указ. соч. С. 183. Фактически о том же самом говорит и один из ведущих современных американских социологов Э. Гидденс (Э. Гидденс. Социология. 2-е изд. М., 2005. С. 298).

ствия соответствующей ситуации¹. В целях компенсации негативных социальных последствий своих действий по развитию рыночной экономики государство, общество и общественные институты (организации и социальные группы), связанные с осуществлением предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, обязаны создавать дополнительные источники благ в «периоды дисбаланса» и (или) эффективно поощрять создание таких источников, гарантируя их достаточность и реальное функционирование. Несправедливо перекладывать основную тяжесть решения данной социальной задачи на плечи отдельного человека или его семьи (если она у него существует).

Социологическая наука фактически подтверждает вышесказанное. Например, один из лидеров современной экономической социологии Нейл Дж. Смелзер (Neil J. Smelser) отмечает: «В менее развитых обществах забота о здоровье, обучение, оказание помощи пожилым и т.п. осуществлялись в семье или членами общины. Но в промышленных странах жизнь значительно усложняется и возникает потребность в создании множества организаций... Врачи и медицинские учреждения почти полностью заменили семью в отношении заботы о здоровье людей, хотя члены семьи по-прежнему решают, существует ли необходимость обратиться за медицинской помощью. Страхование жизни, пособия по безработице и фонды по социальному обеспечению ликвидировали необходимость для семьи полностью брать на себя помочь ее членам в периоды экономических трудностей. Точно так же социальные пособия, больницы и дома для пенсионеров облегчили для семьи бремя заботы о престарелых.»²

Если же институты, традиционно отвечающие за поддержку человека в «периоды дисбаланса», чрезмерно слабы, а вновь нарождаю-

¹ Справедливость подобного подхода достаточно хорошо понимал ряд депутатов Законодательного Собрания Франции (Assemblee nationale legislative) и пришедшего ему на смену Национального Конвента (Convention Nationale) (эта депутаты исполняли свои полномочия во времена Великой Французской Революции — в 1791—1793 гг.). Они, в частности, говорили о взаимосвязи и взаимообусловленности следующих двух ценностей: 1) священной обязанности охраны собственности имущих классов — экономической основы их свободы и деятельности; 2) обязанности оказания помощи бедным (социального обеспечения) — экономической основы жизни неимущих. Они рассматривали подобную связь в качестве некой формы «взаимной солидарности бедного и богатого». Впоследствии осознание французскими законодателями значимости общего социального баланса («социального равновесия») этих конкурирующих ценностей, а также корреспондирующих им прав и обязанностей, было достаточно быстро утрачено — утрачено более, чем на столетие (См.: Гаген В.А. Указ. соч. С. 204, 209—210 и др.).

² Смелзер Н. Социология. М., 1994. С. 169.

щиеся — недостаточно развиты, то решение возникающих социальных задач ложится как непосредственно, так и преимущественно на государство. Закрепляя гарантии решения государством соответствующих социальных задач Конституция РФ предусматривает существование в России, как в социальном государстве, государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты¹. Конституция РФ гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом². Она также устанавливает право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь³.

Как неоднократно указывал в своих правовых позициях Конституционный Суд РФ, конституционные цели социальной политики Российской Федерации предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности; человек, если он в силу возраста, состояния здоровья или по другим не зависящим от него причинам трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества⁴. Из последнего можно заключить, что государство и общество не обязаны, по общему правилу, предоставлять в «периоды дисбаланса» человеку и его семье материальную поддержку в части, превышающей прожиточный минимум. В этой части продолжает действовать конституционный принцип автономии (самостоятельности) человека.

Действительно, иное не только означало бы возложение на государство и общество дополнительной финансовой нагрузки, но и приводило к умалению социальной роли человека в «периоды дисбаланса». Последнее несоразмерно (чрезмерно) снижало бы его правовой статус и фактически превращало человека — во многих социально-значимых аспектах жизни, из субъекта в объект права⁵. Из

¹ Статья 7 Конституции РФ.

² Статья 39 (ч. 1) Конституции РФ.

³ Статья 41 (ч. 1) Конституции РФ.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

⁵ О связи социального статуса человека с его правовым статусом см., например, в работе: Акулина Т.И., Ковалевский С.М. Общее понятие статуса, его история и цели использования в праве, социологии и здравоохранении // Социальное и пенсионное право. 2014. № S2. С. 8–9 и др.

конституционных принципов равенства¹ и социального государства — государства, которое ориентировано на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека², следует что: 1) государство обязано гарантировать существование целого спектра механизмов, которые позволили бы самому человеку или в его пользу формировать автономные (самостоятельные) источников благ в «периоды дисбаланса» и таким образом сохранять в эти периоды обычный для него и его семьи уровень жизнеобеспечения; 2) государство не может устраниться от создания реальных и действенных стимулов к использованию упомянутых механизмов. Признание за государственной поддержкой в «периоды дисбаланса» конституционной значимости не предполагает, что государство может произвольно снять с себя (полностью или частично) справедливое бремя по гарантированию достойного жизнеобеспечения.

К механизмам, которые позволяют формировать автономные (самостоятельные) источники благ в «периоды дисбаланса», можно отнести, в частности:

- 1) добровольные вклады в банках;
- 2) добровольное страхование жизни и здоровья (личное страхование);
- 3) негосударственное пенсионное обеспечение.

Стимулами к использованию этих механизмов являются, например, эффективно действующие:

- 1) налоговые льготы гражданам, участвующим в добровольном страховании жизни и здоровья;
- 2) софинансирование государством расходов граждан на негосударственное пенсионное обеспечение;
- 3) налоговые льготы, поощряющие институты общества (в частности, работодателей) к осуществлению аналогичного софинансирования, и пр.

Публичная значимость «периодов дисбаланса» не означает и не может означать, что основными отношениями в сфере формирования автономных (негосударственных) источников благ должны являться публичные отношения. Использование в наименовании перечисленных выше источников благ терминов «негосударственный» (то есть, частный) или «добровольный» свидетельствует о том, что подобные источники и их формирование связаны, в первую очередь, с реализацией частного интереса и корреспондирующей ему свободы воли. Вследствие этого основные отношения, опосредующие данные

¹ Статья 19 (ч. 2) Конституции РФ.

² Статья 7 (ч. 1) Конституции РФ.

источники, имеют частный характер. Иное означало бы неверно выбранный дискурс¹ (социально обусловленную организацию системы речи) в части наименования указанных источников, то есть, определенную подмену понятий.

Неверный дискурс чреват трудно разрешимыми конфликтами при толковании правовых норм, существенными сложностями в придании этим нормам необходимой системности, ясности и понятности (т.е., нарушением конституционного принципа определенности правовой нормы), и — в конечном итоге, разрушением стабильности тех отношений, которые предполагается регулировать данными нормами права. То есть, получением результата, который прямо противоположен общей цели любого правового регулирования.

2. Проблемы, возникающие при правовом регулировании негосударственного пенсионного обеспечения, и подходы к их решению. С.Н. Братусь отмечал: «Несомненно, право не только закрепляет общественные отношения, но и подталкивает в определенном направлении их развитие, поскольку это диктуется назревшими общественными потребностями. Однако это не опровергает того положения, что форма правового регулирования в целом определяется содержанием регулируемых отношений.»² Следуя Н.С. Братусю можно утверждать, что характер правового регулирования, являющегося наиболее эффективным для определенной группы отношений, определяется, прежде всего, характером самих этих отношений. Отсюда следует, что основной массив правовых норм, регулирующих отношения по формированию автономных (самостоятельных) источников благ в «периоды дисбаланса», должен относиться к сфере частного права.

В число отраслей частного права входят, прежде всего, гражданское право и трудовое право (индивидуальное, регулирующее отношения по трудовому договору)³. Обратимся сначала к трудовому

¹ Дискурс (лат. *discursus*) как философское понятие — это челночная процедура от известного к неизвестному и обратно. В лингвистике же дискурсом обычно называют речь (в частности, текст) в становлении перед мысленным взором интерпретатора. Понятие «дискурс» не является чужеродным элементом и в обыденной речи, свидетельством чему может, в частности, служить неоднократное использование данного понятия классиком русской литературы Н.С. Лесковым (См.: Демьянков В.З. Текст и дискурс как термины и как слова обыденного языка / IV Международная научная конференция «Язык, культура, общество» (г. Москва, 27–30 сентября 2007 г.). Пленарные доклады. М., 2007. С. 86, 95).

² Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 64.

³ Гражданское право: в 4-х т. / под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. Части 1 и 2 § 1 главы 1 раздела I (автор — Е.А. Суханов); Зенин И.А. Гражданское право Российской Федерации. 9-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 12; Маврин С.П., Филиппова М.В., Хохлов Е.Б. Трудовое право России. СПб.,

праву. Хотя ТК РФ в настоящее время содержит нормы, регулирующие отношения, связанные с автономными (самостоятельными) источниками благ в «периоды дисбаланса»¹, такие нормы крайне немногочисленны и, кроме того, непременным выгодоприобретателем в регулируемых ими отношениях является работник. Это препятствует широкому применению подобного регулирования — применению во всех интересующих практику случаях формирования автономных (самостоятельных) источников благ в «периоды дисбаланса». Гражданское право является более универсальным инструментом регулирования, что дает возможность использовать его институты практически во всех случаях формирования таких источников. Однако, подобное использование сталкивается с рядом проблем.

Прежде всего, проблемы возникают при правовом регулировании, связанном с такими «периодами дисбаланса», как детство и старость. Из всех «периодов дисбаланса» эти периоды являются наиболее важными, так как они обычно не только обладают значительной продолжительностью во времени, но и встречаются в жизни практически каждого (в первую очередь это относится, естественно, к периоду детства). Далее будем рассматривать только период старости. Основным источником благ, призванным устраниć существующий в этот период имущественный дисбаланс, является трудовая пенсия по старости (возрасту). Ю.В. Воронин указывает, что: «трудовая пенсия назначается не в связи со старостью или инвалидностью, а исходя из презумпции утраты в этих случаях дохода, необходимого для жизнеобеспечения человека.»²

Одной из проблем, возникающих при гражданско-правовом регулировании отношений по формированию негосударственной пенсии (негосударственного пенсионного обеспечения), является существование определенного конфликта между реальной природой этих отношений и той, наличие которой формально требуют общие положения гражданского права. В соответствии с данными положениями отношения, регулируемые нормами гражданского права (гра-

2005. С. 19, 23 (автор — С.П. Маврин); Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: в 2 т. Т. 1. М., 2009. С. 58.

¹ Например, согласно ст. 45–46 ТК РФ в соглашение полномочных представителей работников и работодателей, которое регулирует социально-трудовые отношения, могут включаться взаимные обязательства сторон по вопросу дополнительного пенсионного страхования.

² Воронин Ю.В. Пункт 2 Комментария к ст. 2 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» / Комментарий к пенсионному законодательству РФ / под общ. ред. министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабова; отв. ред. Ю.В. Воронин. М., 2007.

жданские отношения), основываются на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников¹. Однако, отношения по формированию негосударственной пенсии не во все время своего существования обладают подобными особенностями. Поясним это более подробно.

Общие положения гражданского права наиболее полным образом реализуются при использовании конструкции гражданско-правового договора. Вследствие этого данная конструкция является основным гражданско-правовым инструментом. Субъект, заботящийся о существовании у него или у иного лица (третьего лица) — будущего пенсионера, негосударственной пенсии по старости (возрасту), должен, по общему правилу, заключить договор негосударственного пенсионного обеспечения (далее — договор о негосударственной пенсии) в свою пользу или в пользу третьего лица, соответственно. Другим контрагентом по этому договору является лицо, обещающее осуществлять выплату негосударственной пенсии или накопленных пенсионных резервов будущему пенсионеру (обычно таким лицом служит негосударственный пенсионный фонд или иной финансовый институт; далее — должник). Для эффективности функционирования конструкции любого гражданско-правового договора, в т.ч. и договора о негосударственной пенсии, необходимо, чтобы регулируемые им отношения обладали природой гражданских отношений не только в отдельные моменты и периоды времени, но и в течение всего времени действия данного договора.

Вместе с тем, непосредственно в период старости — в тот период, что наиболее важен для будущего пенсионера, отношения, которые должны регулироваться условиями договора о негосударственной пенсии, фактически утрачивают природу гражданских отношений. Действительно, если не ставить перед собой цель заниматься исключительно формальными рассуждениями, то трудно признать финансово обеспеченного должника (финансовый институт) равным пенсионеру, который, по общему правилу, испытывает дефицит средств для достойного жизнеобеспечения. Последнее обстоятельство приводит к существенной зависимости пенсионера от должника, что во многом обесценивает любые рассуждения об автономии пенсионера, в том числе, об автономии его воли. Эти дефицит и зависимость никак не способствуют признанию пенсионера имущественно самостоятельным лицом.

Отсюда следует, что отношения по договору о негосударственной пенсии не могут — по меньшей мере, в период старости соответству-

¹ Пункт 1 ст. 2 ГК РФ.

ящего участника договорных отношений, регулироваться только общими конструкциями гражданского права. Рудольф фон Иеринг о подобных ситуациях говорил, что социальную задачу «гражданский оборот, исключительно основанный на эгоизме, оставляет неразрешенной»¹. Таким образом, ряд общих конструкций гражданского права, которые предполагается использовать в негосударственном пенсионном обеспечении, должен быть предварительно откорректирован законодателем в целях их социализации. Пенсионер является наименее защищенным участником договорных отношений. Это предполагает, что его правовому положению будет предоставленна (в социальных целях) повышенная защита. Например, федеральным законом может быть закреплена императивная норма, согласно которой недопустимо — вне зависимости от содержания согласованных сторонами условий договора о негосударственной пенсии, снижение уровня пенсионных выплат в одностороннем порядке.

Существует и другая проблема. Она имеет организационно-экономический характер и в экономической теории фирмы (новой институциональной экономической теории) именуется проблемой неполных контрактов (*incomplete contracts*)². Ее возникновение во многом обусловлено долгосрочностью отношений, опосредуемых контрактом (договором). В нашем случае — в случае договора о негосударственной пенсии, регулируемые им отношения обычно могут длиться до 30 лет и более. Это служит одной из объективных предпосылок неполноты контракта (договора) о негосударственных пенсиях. В частности, подобная долгосрочность отношений существенно ограничивает возможности сторон данного контракта (договора) по разумному определению его предмета. Согласно п. 1 ст. 432 ГК РФ предмет договора должен быть четко конкретизирован для того, чтобы договор можно было считать заключенным³. В то же время,

¹ Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1881. С. 213.

² См.: Domberger S. The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing — NY, 1998. Р. V, 4, 61–62, 180 и др.; Харт О.Д. Неполные контракты и теория фирмы // Природа фирмы. М., 2001. С. 206–236.

³ Норма п. 1 ст. 432 ГК РФ фактически закрепляет в сфере договорных отношений действие конституционного принципа определенности правового регулирования. Она предусматривает, что: «Договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.»

природа предмета договора о негосударственной пенсии препятствует подобной конкретизации, так как его значимой компонентой является такой специфический объект как пенсия или накопленные пенсионные резервы.

Специфичность данного объекта обусловлена тем, что использование в его наименовании терминов «пенсия» и «пенсионный» предполагает индексацию размера соответствующих сумм в зависимости от изменения социально-экономической ситуации в стране (например, в зависимости от изменения стоимости жизни). Без такой индексации никакие периодические или единовременные выплаты не могут разумно именоваться ни «пенсиями», ни «пенсионными». Цель осуществления любых пенсионных выплат — гарантировать достойное жизнеобеспечение пенсионера в старости. Отсюда следует, что пенсионными выплатами не могут являться суммы, которые за несколько десятков лет до момента их передачи пенсионеру были относительно произвольным образом исчислены и зафиксированы в договоре (контракте) — зафиксированы без «привязки» к социально-экономическому положению в стране на момент их передачи (например, в форме конкретных чисел). В подобной ситуации надлежащие юридические гарантии достойного жизнеобеспечения пенсионера отсутствуют.

Если же в договор о негосударственной пенсии будет внесено условие об индексации выплат в зависимости от социально-экономического положения в стране, то возникнут иные проблемы — проблемы с организационно-экономическими гарантиями его надлежащего исполнения. Действительно, наличие подобного условия в договоре о негосударственной пенсии фактически будет означать, что некое частное (негосударственное) лицо — должник по данному договору, приняло на себя бремя рисков, связанных с социально-экономическим развитием страны в течении нескольких десятилетий. В то же время, подобное бремя столь велико, что его не может в полной мере принять на себя ни одно частное лицо. Его может нести только государство (да и то не всегда гарантированно успешно).

Отсюда следует, что государство, разрешив гражданам и юридическим лицам заключать договоры о негосударственной пенсии, должно устраниТЬ объективно существующую «неполноту контракта». Оно обязано принять на себя определенную часть позитивной имущественной ответственности за то, чтобы выплаты, осуществляемые в рамках соответствующих контрактов (договоров), имели пенсионный характер. То есть, были реально проиндексированы в зависимости от изменения социально-экономической ситуации в стране и будущие пенсионеры, в чью пользу заключены указанные контрак-

ты (договоры), не вводились в заблуждение неверно выбранным дискурсом. В этих целях может быть, например, принят федеральный закон об обязательном страховании выплат по договору о негосударственной пенсии, а в нем предусмотрена субсидиарная ответственность государства по возможным неоплатным долгам соответствующего страховщика перед пенсионерами, возникшим вследствие недостаточности у него средств.

Существует еще ряд способов «борьбы» с неполнотой долгосрочного контракта (договора). Они достаточно часто используются на практике и связаны со следующими обстоятельствами. Условия любого контракта (договора) — и в т.ч., договора о негосударственной пенсии, всегда содержат (в той или иной форме) прогноз (план) поведения его сторон, а также их реакции на ситуации, когда имеют место отклонения от этого прогноза (плана). В случае же, когда срок действия договора велик, практически невозможно детально урегулировать все спорные ситуации, которые могут возникнуть в течение срока действия договора. Для долгосрочных договоров предварительное согласование и закрепление всех таких ситуаций, а также формирование эффективных правил сбалансированного поведения в них сторон, во многом является утопией.

И чем на больший срок заключается договор, тем больше вероятность того, что его стороны, действующие в нашем быстро меняющемся мире, не предусмотрят каких-либо спорных ситуаций. В то же время, некоторые из этих ситуаций могут в будущем стать настолько важными для одной из сторон, что отсутствие по ним приемлемого для нее решения либо фактически заблокирует надлежащее исполнение договора, либо вообще приведет к утрате интереса в его исполнении. И, в отсутствие специальных механизмов урегулирования возникающих конфликтов, риски того, что интересы сторон долгосрочного контракта (договора) не реализуются, могут стать недопустимо высокими. Если частные поставщики (должники) не хотят стать финансово несостоятельными, то их типичной реакцией на подобное увеличение рисков станет либо повышение для покупателя (заказчика) цены, которую он должен будет уплатить за товар (услугу), либо снижение качества предоставляемого товара (услуги)¹.

¹ Отметим, что в нашем случае основным критерием качества услуги по негосударственному пенсионному обеспечению (пенсионной услуги), оказываемой пенсионеру поставщиком (должником) — негосударственным пенсионным фондом, иным финансовым институтом или другим лицом (например, работодателем будущего пенсионера), следует признать уровень жизнеобеспечения, который может быть достигнут пенсионером вследствие использования им для целей жизнеобеспечения выплачиваемых пенсионных сумм.

Подобная реакция поставщика (должника) в значительном числе случаев представляет собой не результат какой-то особой «порочности», связанной с его принадлежностью к «всегда хитрому и безжалостному» бизнесу, а естественный ответ, обусловленный, в том числе, следующим.

Будущий пенсионер или лицо, заключившее в его пользу договор о негосударственной пенсии (далее — кредитор), является обладателем такого достаточно абстрактного и чрезвычайно простого по своим свойствам блага как денежные средства. Он заключает соответствующий договор с поставщиком пенсионного обеспечения (должником), фактически надеясь на то, что последний — осуществляя проиндексированную выплату пенсионеру за счет переданных ему средств, будет служить неким связующим звеном между ним и реальным, конкретным, бесконечно разнообразным и изменчивым миром благ, необходимых человеку для жизни (вещей, действий людей и пр.). При этом подобные объекты реального (а не абстрактного) мира редко находятся (или даже никогда не находятся) под достаточным контролем поставщика (должника) из-за своего объективного разнообразия и изменчивости.

Вследствие этого стремление поставщика пенсионных услуг (должника) либо повысить для покупателя (кредитора) цену, которую он должен будет уплатить за предоставляемую ему услугу по негосударственному пенсионному обеспечению, либо снизить качество данной услуги, может быть связано не только с желанием получить больший доход от сделки (договора). Его причиной может также являться и объективная необходимость сблизить договорную модель (т.е. формальную экономику и формальное право), с бесконечно разнообразной и постоянно меняющейся жизнью (реальностью). Это не позволяет согласиться с С. Домбергером (Domberger), что в подобных ситуациях: «риск «разбойного нападения (hold-up)», совершенного одним из участником трансакции (сделки) на друг. ее участника, носит преимущественно субъективный характер и его следует оценивать как угрозу достаточно высокого уровня»¹.

Для того, чтобы не приходилось, боясь возможных рисков значительного расхождения договорной модели с реальностью, компенсировать данные риски повышением цен или снижением качества услуги по негосударственному пенсионному обеспечению, необходимо своевременно вносить изменения в заключенный договор (контракт) о негосударственной пенсии. Право сторон договора на такие действия закреплено в нормах п. 1 ст. 451 ГК РФ. Согласно этим

¹ Domberger S. Указ. соч. Р. 61.

нормам: «Существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.». Однако, если попытаться «напрямую» использовать данные нормы в отношении договора о негосударственной пенсии, то можно столкнуться с рядом проблем, требующих своего решения.

Во-первых, вследствие повышенной значимости пенсионных выплат для жизнеобеспечения пенсионера (социальной значимости) представляется, что специальной нормой федерального закона следует прямо исключить возможность расторжения данного договора без согласия пенсионера. В крайнем случае — например, в случае применения процедур несостоятельности (банкротства) к должнику по этому договору (соответствующему финансовому институту или иному субъекту), исполнение его обязанностей по договору о негосударственной пенсии должно быть передано другому лицу¹. Во-вторых, достаточно общий характер формулировок, содержащихся в нормах п. 1 ст. 451 ГК РФ, и длительность рассмотрения в суде споров по изменению договора ставят пенсионера, который и так является наименее защищенным лицом в отношениях по договору о негосударственной пенсии, в еще более уязвимое положение.

Вследствие этого необходимо существование специальных правовых механизмов управления подобными договорами (контрактами), которые позволили бы эффективно, своевременно и сбалансировано учитывать интересы их сторон при существенном изменении объективных обстоятельств. Подобные механизмы управления следует закрепить в федеральном законе. Другим «лекарством» от воз-

¹ В настоящее время законодатель движется в данном направлении. Сейчас действует норма п. 1 ст. 186.9 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», согласно которой: «При применении мер по предупреждению банкротства негосударственного пенсионного фонда, а также в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве, может быть осуществлена передача обязанности по выплате пожизненных негосударственных пенсий и средств пенсионных резервов другому негосударственному пенсионному фонду по согласованию с контрольным органом для исполнения указанной обязанности. При этом указанные обязанность и средства пенсионных резервов в отношении всех участников негосударственного пенсионного фонда, которым назначена негосударственная пенсия, должны быть переданы одному негосударственному пенсионному фонду.»

никающих проблем может стать частичная или даже полная замена негосударственных пенсий, выплачиваемых в денежной форме, на осуществление пенсионеру натуральных выплат организациями, производящими необходимые ему натуральные блага и находящими под контролем должника. Примером подобных выплат могут служить натуральные выплаты в виде услуг и товаров, создаваемых или предоставляемых принадлежащими должнику медицинскими или социальными организациями. Отметим, что государство достаточно часто использует при исполнении своих социальных обязательств такой механизм исполнения.

Оно является учредителем и собственником имущества большого числа государственных социальных и медицинских учреждений, которые бесплатно предоставляют гражданам — и, в том числе пенсионерам, свои услуги (то есть, осуществляют им натуральные выплаты) и находятся под непосредственным управлением государства. По этому пути иногда идут и коммерческие страховые организации, действующие в такой социально значимой сфере, как личное (медицинское) страхование. Например, ряд российских и зарубежных страховых организаций создали свои собственные медицинские организации для того, чтобы предоставлять в натуре страховую защиту застрахованным по договорам медицинского страхования. Вследствие этого и застрахованные, и страховые организации в меньшей степени зависят от изменения рыночных цен на медицинскую помощь — значимую компоненту достойной жизни. Кроме того, использование подобного механизма для осуществления страховых выплат позволяет страховым организациям избавиться от коррупции, которая зачастую сопровождает закупки этой помощи у внешних («чужих») медицинских организаций и повышает ее стоимость.

Вместе с тем, необходимо отметить, что общее определение пенсионных выплат обычно характеризует их в качестве денежных сумм. Кроме того, исполнение в натуре финансовой организацией своих обязанностей перед кредитором, по общему правилу, запрещается современным законодательством. Поэтому при признании целесообразности использования натуральной формы для пенсионных выплат — для всего их объема или отдельной части, необходимо принять специальный федеральный закон, разрешающий такое исполнение.

Характер законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении. Законодательство, регулирующее отношения по негосударственному пенсионному обеспечению, весьма разнообразно. Кроме Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах», фактически содержащего как частно-правовое (гражданско-правовое), так и публично-правовое регулирование, в состав данно-

го законодательства входит ряд общих норм ГК РФ об обязательствах и договорах, общие и специальные публично-правовые нормы Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федерального закона «О бухгалтерском учете», НК РФ, а также нормы ряда иных федеральных законов. Кроме того, важное значение для применения положений законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении имеет комплекс норм, основанных на перечисленных выше законах и относящихся к подзаконному регулированию, осуществляющему федеральной исполнительной властью.

В настоящее время основными чертами законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении являются: 1) его недостаточная кодификация; 2) использование в нем как публично-правовых, так и частно-правовых (преимущественно гражданско-правовых) способов регулирования. Последняя черта законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении — с учетом очевидного существования у этого законодательства социальных целей, превращает его в комплексный (частно-публичный) субинститут такого института, как законодательство о пенсионном обеспечении. При этом данный субинститут находится «на стыке» гражданского и социального законодательства, подтверждением чему является использование в нем целого спектра методов и подходов, характерных для данных отраслей законодательства. Основной причиной подобного разнообразия методов и подходов является наличие у предмета регулирования норм законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении — у соответствующих отношений, большого числа различных по своей природе особенностей (некоторые примеры тому были приведены ранее).

Все это осложняет юридический анализ правовой природы конструкций, существующих в законодательстве о негосударственном пенсионном обеспечении, и затрудняет выделение общих принципов функционирования данных конструкций. Кроме того, причинами юридических сложностей являются еще два фактора. Первым фактором следует считать относительную молодость российского законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении. Ею отчасти объясняется пробельность данного законодательства, а также отсутствие в нем стройности и соподчиненности норм. Вторым фактором служит существующая в современном праве тенденция формировать все большую взаимозависимость норм различных отраслей права и все большее их взаимопроникновение.

Дело в том, что системный характер права проявляется не только в его дифференциации по отраслям (о чем достаточно много напи-

сано в российской юридической литературе), но и в определенном единстве правовых норм. Одними из основ подобного единства можно считать нормы конституционного права и единый понятийный аппарат, используемый в различных отраслях права. Нормы конституционного права — в их истолковании, даваемом в решениях Конституционного Суда РФ, служат инструментами происходящего сейчас процесса так называемой конституализации отраслей права. Подобная конституциализация фактически «встраивает» нормы различных отраслей права в единый конституционный массив и этим создает значимые предпосылки для формирования их системного единства. Что же касается построения единого понятийного аппарата, то примером норм, ориентирующих на использование подобного аппарата, может служить норма п. 1 ст. 11 НК РФ, согласно которой: «Институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые данным Кодексом, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено Кодексом».

Нормы законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении обычно не содержат прямых ссылок на возможное использование в нем общих институтов, понятий и терминов гражданского законодательства. В частности, такие ссылки отсутствуют в норме ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» (где они были бы достаточно уместны). Согласно данной норме: «Отношения, которые возникают при создании негосударственных пенсионных фондов, осуществлении ими деятельности, реорганизации и ликвидации указанных фондов, регулируются настоящим Федеральным законом, законодательством Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации (далее — Банк России)».

Таким образом, возникает вполне понятная проблема, связанная с необходимостью более четкого признания возможности использовать гражданское законодательство в сфере негосударственных пенсий — например, в тех случаях, когда законодательство о негосударственном пенсионном обеспечении содержит пробелы. В то же время представляется, что применение конструкций гражданского права должно осуществляться с достаточной осторожностью. Подобная осторожность обусловлена наличием у природы отношений по негосударственному пенсионному обеспечению ряда существенных особенностей и ориентированностью указанных отношений на до-

§ 2. Социально-экономические и правовые проблемы негосударственного...

стижение социальных целей. Вследствие подобных обстоятельств представляется, что риск возникновения противоречий между гражданско-правовым регулированием и данными особенностями, а также социальными целями, может быть существенно снижен при использовании в негосударственном пенсионном обеспечении специальных гражданско-правовых конструкций.

Это конструкции, которые позволяют достигать баланса интересов относительно большого числа субъектов (их должно быть более двух) в условиях, когда указанные интересы обладают достаточным уровнем «индивидуализма» (отметим, что последнее характерно для всех конструкций гражданского права). Будем далее именовать такие гражданско-правовые конструкции «коллективистскими». В силу ориентированности на установление баланса интересов относительно большого числа субъектов «коллективистские» гражданско-правовые конструкции в ряде своих аспектов (хотя далеко не во всех аспектах), решают задачи, в чем-то близкие к установлению «социальной гармонии». К подобным конструкциям, в частности, можно отнести: 1) субсидиарную ответственность; 2) солидарную ответственность; 3) договор в пользу третьего лица; 4) договор простого товарищества (договор о совместной деятельности); 5) юридическое лицо; 6) гражданско-правовое страхование. В качестве примера использования «коллективистских» гражданско-правовых конструкций в законодательстве о пенсионном обеспечении обратимся к конструкции субсидиарной ответственности, закрепленной в ст. 399 ГК РФ.

Согласно пунктам 1 и 3 данной статьи ГК РФ:

«1. До предъявления требований к лицу, которое в соответствии с законом, иными правовыми актами или условиями обязательства несет ответственность дополнительно к ответственности друг. лица, являющегося основным должником (субсидиарную ответственность), кредитор должен предъявить требование к основному должнику. Если основной должник отказался удовлетворить требование кредитора или кредитор не получил от него в разумный срок ответ на предъявленное требование, это требование может быть предъявлено лицу, несущему субсидиарную ответственность.

...

3. Лицо, несущее субсидиарную ответственность, должно до удовлетворения требования, предъявленного ему кредитором, предупредить об этом основного должника, а если к такому лицу предъявлен иск, — привлечь основного должника к участию в деле. В противном случае основной должник имеет право выдвинуть против регрессного требования лица, отвечающего субсидиарно, возражения, которые он имел против кредитора.»

Термин «субсидиарный» происходит от латинского слова *subsidium*, значениями которого являются, в частности, «помощь, поддержка, защита»¹. Хотя истоки идеи субсидиарности лежат в эпохе античности и в Средневековые — в частности, их можно обнаружить в трудах Аристотеля и Фомы Аквинского, первое упоминание об общем принципе субсидиарности в праве («субсидиарное право») относится к XIX в.² Следует отметить, что это именно тот период, когда возникла необходимость в широком решении социальных задач в связи с разрушением традиционных институтов поддержки человека в «периоды дисбаланса». В достаточно четкой форме общий принцип субсидиарности был сформулирован немецким юристом, политиком, богословом и католическим епископом в Майнце В.Э. фон Кеттлером (von Ketteler, 1811–1877 гг.). В дальнейшем данный принцип стал одной из основ современной социальной доктрины католической церкви³, что можно рассматривать как обстоятельство, подтверждающее социальный характер этого принципа.

Задачей современной общей конструкции гражданско-правовой субсидиарной ответственности — а ее отдельные элементы встречались, по меньшей мере, еще в римском праве, фактически является оказание одним лицом (сильнейшим) имущественной поддержки

¹ Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. М., 2005.

² Каракулян Э.А. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 27, 33–35, 51–54 и др.

³ Современная социальная доктрина католической церкви была первоначально представлена папой Львом XIII в его энциклике «*Rerum Novarum*» от 15 мая 1891 г. Содержание принципа субсидиарности, используемого в этой доктрине, вкратце изложено в энциклике папы Пия XI от 15 мая 1931 г. «*Quadragesimo Anno*», которая была принята по случаю 40-й годовщины «*Rerum Novarum*» и основной задачей которой являлась защита индивидуальной свободы против фашистского государства Б. Муссолини. Согласно данной энциклике: «надлежащей целью всей социальной деятельности должна быть лишь помочь отдельным представителям социального сообщества, но ни в коем случае ненейтрализация их усилий или принятие на себя всех их забот» (Pius XI. *Quadragesimo Anno: Reconstructing the social order and perfecting it conformably to the precepts of the Gospel in commemoration of the fortieth anniversary of the encyclical 'Rerum Novarum'* — Melbourne: Australian Catholic Truth Society, 1931. P. 25. Цит. по работе: Evans M., Zimmermann A. The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview / Global Perspectives on Subsidiarity. Ed. Evans M., Zimmermann A. Dordrecht, 2014. P. 1). Дж. Чаплин (Chaplin), характеризуя принцип субсидиарности, отмечает: «реализация принципа субсидиарности является, по своей сути, актом солидарности (в то же время существуют и другие акты солидарности, которые не являются реализацией данного принципа)» (Chaplin J. *Subsidiarity and Social Pluralism / Global Perspectives on Subsidiarity*. Ed. Evans M., Zimmermann A. Dordrecht, 2014. P. 75).

(помощи) другому лицу (слабейшему). Эта поддержка осуществляется в тех ситуациях, когда у последнего недостаточно средств для исполнения своих обязательств перед третьим лицом. Отметим, что третье лицо — при недостаточности средств у его должника, также фактически становится слабейшим участником отношений. Таким образом, конструкция гражданско-правовой субсидиарной ответственности связывает трех лиц в целях оказания двум из них определенной поддержки (помощи) за счет лица, несущего субсидиарную ответственность. Наиболее очевидным образом эта особенность субсидиарной ответственности проявляется в рамках отношений по гражданско-правовому поручительству¹.

Существуют примеры использования конструкции субсидиарной ответственности для решения задач пенсионного обеспечения. В частности, согласно ст. 5 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»: «Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда Российской Федерации перед застрахованными лицами». Это вполне справедливо и, кроме того, соответствует нормам гражданского права, так как государство является собственником имущества Пенсионного фонда РФ (федерального учреждения). Однако, как указал Конституционный Суд РФ: «В сфере отношений, связанных с формированием, расходованием и учетом денежных средств на выплату трудовых пенсий по обязательному пенсионному страхованию, 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»².

Хотя Конституционный Суд РФ не привел примеров отличий общей конструкции гражданско-правовой субсидиарной ответствен-

¹ Согласно п. 1 ст. 363 ГК РФ: «При неисполнении или ненадлежащем исполнении должником обеспеченного поручительством обязательства поручитель и должник отвечают перед кредитором солидарно, если законом или договором поручительства не предусмотрена субсидиарная ответственность поручителя.»

² Постановление Конституционного Суда РФ 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 Российской Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А.В. Докукина, А.С. Муратова и Т.В. Шестаковой.

ности от субсидиарной ответственности государства перед застрахованными лицами по обязательствам Пенсионного фонда РФ, некоторые из таких особенностей можно достаточно просто обнаружить. В частности, во исключение из общих правил о гражданско-правовой субсидиарной ответственности, субсидиарно ответственное лицо (государство) не предъявляет регрессных требований к неисправному должнику (Пенсионному фонду РФ). Иное могло бы еще больше снизить уровень финансовой устойчивости Пенсионного фонда РФ и создать ненужные дополнительные риски для жизнеобеспечения пенсионеров (застрахованных лиц). Кроме того, существует еще ряд особенностей субсидиарной ответственности государства перед застрахованными лицами по обязательствам Пенсионного фонда РФ, которые следуют из социальных целей данных обязательств. Все вышесказанное позволяет утверждать, что использование в социальных (пенсионных) целях общей конструкции субсидиарной ответственности, закрепленной в российском гражданском законодательстве, позволяет в необходимых случаях осуществлять — при определенной коррекции данной конструкции, социализацию частного (гражданского) права.

Некий вариант модели субсидиарной ответственности по пенсионным обязательствам фактически действует в Канаде и США. Она имеет место в сфере негосударственных (частных) пенсий работников — тех пенсий, что финансируются (софинансируются) их работодателем в рамках пенсионных планов с установленными выплатами (defined benefit pension plans). Работодатель (employer), действующий в качестве спонсора (sponsor) — то есть, поручителя по этим планам (employer-sponsored plans), фактически субсидиарно отвечает перед пенсионерами за недостаточность средств в пенсионном фонде плана (unfunded liability)¹. При этом данный фонд находится под управлением администратора плана (plan administrator), правовой статус которого в пенсионных отношениях отличается от статусов работника и работодателя.

Существование кодифицированного акта, четко закрепляющего принципы и задачи негосударственного пенсионного обеспечения,

¹ Langbein, Stabile S.J., Wolk B.A. Pension and Employee Benefit Law. 4th Edition — New York, 2006. P. 66, 73, 101, 215, 517–518, 621; Kaplan A.N. Pension Law. Toronto, 2006. P. 96, 277, 316–317, 416–418; Ковалевский А.М., Ковалевский М.А. Социально-экономическая и правовая природа пенсии по старости (возрасту): от современного общества к традиционному и обратно (ч. I) // Социальное и пенсионное право. 2011. № 4. С. 6; Ковалевский А.М., Ковалевский М.А. Социально-экономическая и правовая природа пенсии по старости (возрасту): от современного общества к традиционному и обратно (ч. III) // Социальное и пенсионное право. 2012. № 2. С. 5.

могло бы в значительной степени упростить применение в негосударственном пенсионном обеспечении конструкций гражданского права, препятствуя возникновению конфликтов между ними и особенностями, а также социальными целями негосударственного пенсионного обеспечения. Роль подобного акта вполне мог бы сыграть Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» при условии внесения в него необходимых изменений и дополнений. Естественно, что вследствие этого законодательство о негосударственном пенсионном обеспечении в определенной степени обособилось бы от гражданского законодательства (так в свое время началось обособление трудового законодательства). Однако серьезное ограничение законодательства о негосударственном пенсионном обеспечении от гражданского законодательства, которое было бы сравнимо с обособлением от последнего трудового законодательства, является делом, как представляется, неблизкого будущего. При этом подобное ограничение возможно только в том случае, если его целесообразность будет доказана убедительными исследованиями в сфере теории гражданского и социального права, а также соответствующим развитием правовой практики.

§ 3. КОРПОРАТИВНЫЕ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ПЕНСИОННЫЕ НАКОПЛЕНИЯ

(В.П. Емельянцев)

1. Сегодня можно услышать достаточно аргументов о необходимости нового витка пенсионной реформы¹. Отчасти этому способствует и политическая ситуация — подходит срок выборов Президента Российской Федерации, которые должны состояться в 2018 г. Есть все основания полагать, что повышение норм социального обеспечения, особенно размеров пенсий, может стать одним из пред-

¹ По мнению главы Комитета гражданских инициатив, бывшего Министра финансов РФ А.Л. Кудрина, «пенсионная проблема забрала на себя основной вес социальной поддержки населения. Ее нужно срочно решать, в том числе с помощью таких механизмов, как повышение пенсионного возраста и уменьшение числа льготных пенсий». Социальные проблемы, считает А.Л. Кудрин, связаны с очень сложной демографической тенденцией: увеличением числа пенсионеров и уменьшением количества работающих. К 2030 году число экономически активного населения и пенсионеров сравняется, и это фундаментальная проблема нашей страны и экономики, цена которой — бедность / URL: <http://pensionreform.ru/106049/> (дата обращения: 14 августа 2017 г.).

выборных обещаний будущего Президента Российской Федерации. Низкий размер пенсий называется в числе наиболее значимых проблем в масштабах всей страны¹.

Очевидно, что отечественная система пенсионного обеспечения далеко не совершенна. Сегодня сложно воздержаться от критики размеров выплат по государственному пенсионному обеспечению. Кроме того, в условиях рыночной экономики и многообразия форм собственности государство вынуждено искать новые способы распределения ответственности за формирование имущественных прав в части пенсионного обеспечения.

Регулирование таких отношений, осуществляться на основе ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, в которой предусмотрено, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это социологические индикаторы, которые трудно поддаются объективному измерению. Возможно, поэтому в Конституции РФ отсутствуют измеримые индикаторы пенсионного обеспечения. Конституционное регулирование в этой части исчерпывается ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, где указано, что в Российской Федерации устанавливаются государственные пенсии, ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, в которой декларируется социальное обеспечение по возрасту, а согласно ч. 2 ст. 39 Конституции РФ установление государственных пенсий и социальных пособий делегируется на уровень закона.

Очевидно, что государство, как сложный субъект экономических и политических правоотношений постоянно находится в конфликте интересов между экономическими возможностями и политическими обещаниями, основанными на запросах избирателей. Бюджетные ресурсы государства не безграничны, а политическое влияние пенсионеров уступает влиянию других социально-политических групп. Как следствие правовое регулирование пенсионных отношений имеет сложную структуру источников и излишне дифференцированно по основаниям назначения².

¹ Около 10% респондентов назвали данную проблему в числе значимых по результатам мониторингового исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения, проводимого ежегодно для изучению проблем, которые россияне считают наиболее значимыми в масштабах страны / URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116354> (дата обращения: 14 августа 2017 г.).

² Основания возникновения права на пенсию по государственному пенсионному обеспечению и порядок ее назначения определены в Федеральном законе от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», основания возникновения и порядок реализации права граждан

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

Несмотря на подробную регламентацию этих отношений экономическое их содержание незначительно — размеры пенсий по государственному пенсионному обеспечению и страховых (трудовых) пенсий едва хватает на удовлетворение минимальных потребностей пожилого населения. Не лучше обстоят дела и с частными системами: доходность пенсионных накоплений, размещенных в негосударственных пенсионных фондах, редко превышает уровень инфляции. В такой ситуации объективно возникает дискуссия о возможных способах формирования дополнительных пенсионных накоплений¹.

2. Во многих зарубежных странах, несмотря на различия в правовом регулировании пенсионного обеспечения и распределении приоритетов между государственным и частным пенсионным обеспечением, укрепился тренд на формирование «трехуровневой системы» пенсионного обеспечения.

Экономический смысл такой модели предполагает наряду с обязательными взносами добровольные (квази-добровольные) накопления в фонды, формируемые из отчислений части средств, как работодателей, так и работников — второй уровень. Кроме того, работникам предлагается самостоятельно принять участие в выборе т.н. частных программ накоплений в негосударственных пенсионных фондах — третий уровень, что по сути является альтернативой банковским и другим нефинансовым накоплениям.

В свою очередь такие фонды пенсионных накоплений повсеместно становятся источником инвестиций. Очевидно, что размещение таких средств сопряжено с высокими рисками: экономическими, правовыми, социальными. Результаты инвестирования пенсионных фондов становится зависимым от работы финансового рынка, от его адекватности и степени развитости. Таким образом, перспективы реализации пенсионной системы второго и третьего уровня находятся в непосредственной зависимости от развития рынка финансовых услуг в целом.

Российской Федерации на страховые пенсии — Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». Кроме того, принято более десяти федеральных законов и специальных норм в функциональных законах, регулирующих пенсионное обеспечение для отдельных категорий граждан (депутаты, государственные служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов и др.).

¹ По мнению А.Л. Кудрина, у нас не будет в будущем ресурсов для выплаты пенсий на соответствующем уровне, если не сохранить накопительную пенсию: «для тех, кто участвует в накопительной системе, при тридцатилетнем стаже, в 2050 г. накопительная часть добавит примерно 25–30% к размеру пенсии» / URL: <http://pensionreform.ru/106049/> (дата обращения: 14 августа 2017 г.).

С 1980-х гг. работников в промышленно развитых странах начали активно вовлекать в негосударственное пенсионное обеспечение. Государство одобряло и поощряло привлечение денежных средств населения для пенсионных накоплений, санкционируя частные пенсионные программы¹. В некоторых странах создание корпоративных пенсионных программ стало обязанностью работодателя.

Распространение корпоративных пенсий было обусловлено активностью пенсионных фондов, а также стимулированием работодателей участвовать в формировании пенсионных накоплений работников. Такое стимулирование достигалось путем предоставления налоговых льгот и участием работодателей в управлении пенсионными фондами.

В большинстве стран работодатели активно включались в управление пенсионными фондами, ведь они становились источниками дополнительных кредитных ресурсов. Такая заинтересованность работодателей нашла отражение в законодательстве, которое дифференцировало пенсионные фонды по их участникам. Например, законодательство Австралии предусматривает возможность функционирования 6 видов пенсионных фондов². В Италии функционируют два вида пенсионных фондов: закрытые (или контрактные) — утверждаются одной компанией — работодателем либо ассоциацией компаний-работодателей или торговыми объединениями для особых групп участников и открытые — формируются банками, страховыми

¹ Государство использовало налоговое стимулирование добровольного участия работающих граждан в корпоративных и частных (личных) пенсионных программах. Работодателям было разрешено создавать собственные корпоративные пенсионные программы, согласно которым работник вовлекался в пенсионное инвестирование. Его суть заключалась в том, что часть пенсионных взносов поступает из заработной платы работников, а часть — из прибыли предприятий (которые вычитываются из налогооблагаемой базы). Получило распространение инвестирование пенсионных денег в корпоративные акции и в паи взаимных фондов.

² 1) корпоративные пенсионные фонды, спонсируемые работодателем, которые, как правило, ограничиваются сотрудниками работодателя; 2) промышленные пенсионные фонды, которые открыты только для работодателей в пределах определенной отрасли; 3) фонды государственного сектора, реализующие пенсионные схемы, которые охватывают работников государственного сектора; 4) розничные фонды, которые предлагаются населению и работодателям, поставщикам финансовых услуг; 5) самостоятельно управляемые пенсионные фонды, которые представляют собой фонды, имеющие менее пяти членов, где каждый член также является доверительным лицом такого фонда; 6) пенсионные сберегательные счета, которые являются договорной формой сбережения и аналогичны срочным депозитам с низкой ставкой. Они предлагаются депозитными учреждениями или компаниями по страхованию жизни.

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

и инвестиционными компаниями для широкого круга работников и самозанятых граждан¹.

Существенное влияние на мотивацию работников оказывало и разнообразие финансовых услуг — объектов гражданского оборота. Нормативное регулирование способствовало единообразной квалификации отношений, ясному распределению ответственности за финансовые результаты и как следствие минимизации юридических рисков.

Надежное размещение пенсионных средств зависело и от добросовестной работы пенсионных фондов и управляющих компаний, а также от качественного выполнения государственных функций контрольно-надзорными органами по пресечению спекулятивных и сомнительных сделок.

До кризиса 2008 г. корпоративное пенсионное обеспечение считалось доступной реальностью в развитых странах с высоким уровнем дохода и ориентиром развития пенсионных систем для остальных странах. В промышленно развитых странах пенсионные накопления послужили дополнительным источником инвестиций².

В последние два десятилетия активно проходила *реклама частного пенсионного обеспечения* в предоставлении пенсионного дохода гражданам. Отчасти это результат государственных усилий по сокращению обязательного пенсионного обеспечения. В большинстве стран законодательство о пенсионных системах предусматривает добровольные личные взносы сверх того, что требуется по закону. Правительства, как правило, поощряло такие взносы с помощью налоговых льгот.

Данная картина наиболее ярко выражена в странах с уже установленными выплатами по частным пенсионным схемам, а также в странах, которые ввели обязательные частные схемы в рамках системы пенсионной реформы:

— в Словакской Республике, Чили, Мексике, Польше и Швеции часть государственного обеспечения была заменена обязательной частной пенсией;

¹ Правовую основу их деятельности составляют два основных документа, регулирующих пенсионное обеспечение — Законодательный Декрет 252/2005 от 24 ноября 2005 г. «О реформировании пособия по выходу на пенсию» и Законодательный Декрет от 1993 г. № 124 «Об учреждении открытых и закрытых пенсионных фондов».

² В конце 2010 г. в США пенсионные резервы населения достигли 17,4 трлн дол., превысив стоимость материального имущества всех корпораций, которое оценивалось тогда в 15,1 трлн / У. Ольховская. По ком плачет пенсия // Эксперт Сибирь. 2012. № 48.

Глава 3. Пенсионные права как зеркало развития экономики страны

— в Канаде, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатах Америки уже давно существовали относительно низкие государственные пенсии и широкое добровольное финансирование в частные фонды;

— в Исландии, Нидерландах и Швейцарии частные пенсии представляют собой установленные выплаты в отличие других странах, где они накопительные.

Одни из лучших результатов частные пенсионные накопления демонстрировали в Германии¹. В нем участвуют все социальные группы вплоть до безработных. В крупных немецких компаниях сотрудник может рассчитывать и на дополнительную корпоративную пенсию. До недавнего времени она формировалась исключительно за счет добровольных отчислений работодателей². Компании либо самостоятельно создавали накопительный фонд для своих сотрудников, либо заключали договор с банком³.

Успех частной пенсионной системы Германии также обусловлен личной мотивацией работника для формирования своего индивидуального накопительного счета⁴ и софинансированием государством добровольного взноса участника. Государственные средства и гарантии предоставлялись по программам частного пенсионного страхования, которые прошли сертификацию. Успеху частной системы пенсионного обеспечения способствовал также высокий уровень доверия к банкам и детальное регулирование этих отношений, основанное на сочетании императивного и диспозитивного методов⁵.

¹ В Германии пенсионное обеспечение (или страхование) представлено в трех видах: государственное, корпоративное и частное. Оно основано на так называемом принципе перераспределения. На практике это означает, что внесенные деньги не накапливаются, а сразу же используются для осуществления текущих выплат. Для высокооплачиваемых работников возможен отказ от государственной системы и переход в частную — накопительную.

² С 2001 года корпоративная пенсионная система стала развиваться с государственной поддержкой, а порядок ее выплаты стал предметом законодательного регулирования. На работодателя были возложены обязанности производить отчисления в пенсионную кассу по требованию работника части его заработной платы.

³ Размер этой пенсии зависел от прибыли работодателя, стажа работника и от места, занимаемого им в тарифной сетке. К примеру, высококвалифицированный специалист мог рассчитывать на корпоративную прибавку к пенсии порядка €600 в месяц, рядовой рабочий — €100–200. Правда, для получения корпоративной пенсии нужно проработать на компанию определенное количество времени (чаще всего не менее 10 лет).

⁴ Гражданин имеет право вносить на него от 1 до 4% своего годового дохода.

⁵ Сумма отчислений здесь дело исключительно самого плательщика. Договор пенсионного страхования заключается непосредственно с банком. Выплаты могут

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

Развитию корпоративных и частных пенсионных программ в развитых зарубежных странах способствовало совпадение общих (публичных) интересов и частных интересов организаций и самих работающих граждан. Одной из главных причин, побуждающих государство развивать такие системы, видимо, стало желание привлечь частные накопления для инвестирования в обновление экономики, а заодно и решить проблему предотвращения бедности пенсионеров, которая во многом зависела от демографической ситуации.

В отличие от государственных, преследующих цель обеспечить всем работникам пенсию не менее 40% от их заработка и минимальный порог для сохранения социального спокойствия, корпоративные и частные пенсионные системы позволяли добиться повышения пенсионного обеспечения работникам, имевшим сравнительно высокую оплату труда¹. Для управления персоналом такой подход позволил создать долгосрочную мотивацию сотрудников.

Так, продолжалось в период экономического подъема, пока финансовые инструменты показывали высокую доходность и активы пенсионных фондов быстро росли. Финансовый кризис, начавшийся в 2008 г. оказал влияние как на стабильность государственных бюджетов, так и доходность негосударственных пенсионных программ. Сложности в пенсионных системах для многих стран обернулись главным образом увеличением расходов на выплату государственных пенсий.

Однако, проблему с пенсионными накоплениями стали связывать повсеместно с увеличением продолжительности жизни граждан старшего (пенсионного) возраста и сокращением числа работающих. Сложно представить, что до кризиса таких демографических прогнозов не существовало. Неужели, развитые страны начали реализацию стимулирования корпоративных и частных программ пенсионных накоплений без таких прогнозов? Если они были — то почему замалчивались?

Вместе с тем, факт остается фактом. Под предлогом изменений в демографической ситуации повсеместно зазвучали предложения о

производиться как со дня достижения пенсионного возраста пожизненно, так и на протяжении оговоренного договором периода. Часть выплат можно завещать членам семьи. При частном страховании все денежные вложения могут быть возвращены с процентами.

¹ Это позволило добиться в большинстве развитых стран увеличения доли пенсии, полностью или частично сформированной работодателем, от 30 до 50% дохода пенсионеров, а также высокой степени включения наемных работников частного сектора экономики в систему негосударственного пенсионного обеспечения (в Нидерландах — около 70%, США — 45% и Германии — 42%).

необходимости пересмотра сформировавшихся систем регулирования пенсионных накоплений.

Пенсионные сбережения испытали на себе негативные последствия глобального экономического кризиса на всех его стадиях. Капитал пенсионных фондов и их состоятельность восстанавливаются достаточно медленно. Частные пенсионные системы по сей день испытывают на себе негативное влияние атмосферы недоверия ко всему финансовому сектору, и, соответственно достаточно слабые инвестиционные настроения¹. Такие тенденции провоцируют постоянное реформирование пенсионных систем, в том числе и изменения в регулировании частных пенсионных систем в части обеспечения надлежащего уровня пенсионных выплат.

Обзор пенсионных систем стран ОЭСР свидетельствует о снижении доверия граждан в отношении частного компонента пенсии. Особенно это наблюдается в ряде стран Центральной Европы (только в Дании и Нидерландах частные пенсионные системы оказались достаточно прочными и ни разу не снижали реальный объем пенсионных выплат за последние пять лет). Венгрия и Польша отменили или значительно сократили возможности обязательной частной пенсионной системы. Отчасти это было следствием недооценки расходов, связанных с введением смешанных частно-публичных систем. Однако еще одной причиной стало растущее недовольство граждан результатами работы частных пенсионных фондов в связи с тем, что платежи в фонды были крайне высокими, а выплаты наоборот — чрезвычайно низкими.

Даже в Германии, где индивидуальные частные пенсионные сбережения активно пропагандируются и частично субсидируются, часто возникали сомнения относительно правильности государственной поддержки частных пенсий².

¹ Pensions at a Glance 2013 OECD and G20 Indicators: OECD and G20 Indicators — Электронная книга, стр. 10: https://books.google.ru/books?id=9HksAgAAQBAJ&pg=PA10&lpg=PA10&dq=Sometimes,+it+is+suggested+that+public+money+should+rather+be+used+to+bolster+public+pay-as-you-go+systems&source=bl&ots=qDETSeZbkO&sig=QSCcuIt2zakN0OEspOwnb5davbM&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiKgJ351LrQAhXFCSwKHX_EBs0Q6AEIGzAA#v=onepage&q=Sometimes%2C%20it%20is%20suggested%20that%20public%20money%20should%20rather%20be%20used%20to%20bolster%20public%20pay-as-you-go%20systems&f=false/ (дата обращения: 18 апреля 2017 г.).

² Pensions at a Glance 2013 OECD and G20 Indicators: OECD and G20 Indicators — Электронная книга, стр. 10: https://books.google.ru/books?id=9HksAgAAQBAJ&pg=PA10&lpg=PA10&dq=Sometimes,+it+is+suggested+that+public+money+should+rather+be+used+to+bolster+public+pay-as-you-go+systems&source=bl&ots=qDETSeZbkO&sig=QSCcuIt2zakN0OEspOwnb5davbM&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiKgJ351LrQAhXFCSwKHX_EBs0Q6AEIGzAA#v=onepage&q=Sometimes%2C%20it%20is%20suggested%20that%20public%20money%20should%20rather%20be%20used%20to%20bolster%20public%20pay-as-you-go%20systems&f=false/ (дата обращения: 18 апреля 2017 г.).

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

Все предложения в странах ОЭСР о преодолении кризиса доверия к частным пенсионным системам условно можно разделить на следующие группы:

- 1) государственные бюджетные средства следует распределять на поддержку государственных пенсионных систем;
- 2) продвигать малозатратные, хорошо управляемые пенсионные организации, которые лучше ориентированы на потребности семей с низким доходом¹;
- 3) использование мягкого принуждения, в частности путем автоматической регистрации нового работника в частной пенсионной системе, либо же обязательное участие в частном пенсионном страховании².

Несмотря на растущее недовольство работников частными пенсионными схемами в условиях текущей экономической обстановки, такие системы и диверсификация источников пенсионных доходов продолжают рассматриваться как едва ли не единственный способ для снижения нагрузки на молодое поколение трудящихся в условиях достаточно быстрого старения населения. Общим подходом для большинства государств является разделение ответственности за будущие пенсионные накопления и сохранение государственных гарантий для малоимущих граждан.

В свою очередь работникам имеющие высокий доход предоставляется возможность решить свои пенсионные намерения посредством предпринимательской активности. Работники со средним заработком становятся группой риска в связи с недостаточным пенсион-

gJ351LrQAhXFCSwKHX_EBs0Q6AEIGzAA#v=onepage&q=Sometimes%2C%20it%20is%20suggested%20that%20public%20money%20should%20rather%20be%20used%20to%20bolster%20public%20pay-as-you-go%20systems&f=false/ (дата обращения: 18 апреля 2017 г.).

¹ Примером такой организации может послужить недавно основанный в Соединенном Королевстве Национальный фонд трудовых сбережений (National Employment Savings Trust), который, как ожидается, должен позволить максимизировать пенсионную прибыль в семьях с малым и среднем достатком / URL: <http://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/NestWeb/public/home/contents/homepage.html> (дата обращения: 18 апреля 2017 г.).

² Этот путь выбирали страны с более слабыми государственными пенсионными системами. В основе такого решения мнение о том, что частные пенсионные схемы, работающие на сугубо добровольных основаниях не способны обеспечить достаточного уровня отчислений в частные пенсионные фонды, и соответственно надлежащего уровня пенсионных выплат. Мягкое принуждение посредством автоматическая регистрация нового работника в частной пенсионной системе было использовано в Новой Зеландии, а обязательное участие в частном пенсионном страховании — в Словакии, Австралии, Польше, Швеции.

ным обеспечением в старости, если проигнорируют участие в частных пенсионных системах.

3. Наша страна по различным причинам только начала внедрение трехуровневой системы. В соответствии со Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р, предложено развивать пенсионное обеспечение в рамках трехуровневой модели:

- первый уровень — трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- второй уровень — корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании трудового и (или) коллективного договоров либо отраслевого соглашения;
- третий уровень — частная пенсия, формируемая работником (физическими лицом).

Концепция трехуровневой модели пенсионного обеспечения до настоящего времени в нашей стране не реализована. Определенно можно сказать о нормативном закреплении только первого уровня — государственных пенсиях в виде государственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования. Корпоративные пенсии не получили широкого распространения и доступны ограниченному кругу работников.

Действующее законодательство фрагментарно регулирует способы дополнительного накопления пенсионных средств. Работник может: 1) подать заявление в Пенсионный фонд России в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию в рамках правоотношений по обязательному пенсионному страхованию¹; 2) заключить договор с негосударственным пенсионным фондом; 3) сформировать личные сбережения и самостоятельно осуществлять их инвестирование.

Кроме дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию в рамках правоотношений по обязательному пенсионному страхованию услуги по управлению дополнительными накоплениями по пенсионному обеспечению предоставляют негосударственные

¹ Порядок уплаты таких взносов регулируется Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // СПС «КонсультантПлюс».

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

пенсионные фонды (далее — НПФ). Их деятельность регламентирована Федеральным законом от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», а также актами Банка России. Кроме того, Служба Банка России по финансовым рынку наделена полномочиями по осуществлению контроля за деятельностью названных субъектов. Федеральный законодатель делегировал Банку России в отношениях по привлечению и управлению средствами по негосударственному пенсионному обеспечению значительные полномочия¹. Фактически Банк России наделен полномочиями, близкими по содержанию с полномочиями органа управления организации. В то же время он не отвечает за последствия своих решений перед вкладчиками и профессиональными участниками рынка. Такая административная модель свидетельствует о низком уровне развития инвестиционных отношений.

Индивидуальная частная пенсия (индивидуальная пенсионная программа, индивидуальный пенсионный капитал и т.д.) нормативно в отечественном законодательстве не определена. Поступающие предложения в основном сводятся к дискуссии о правовой природе уплаты взносов на индивидуальный пенсионный капитал, в частности должна ли они быть полностью добровольными или допускается квази-добровольная (условно-обязательная) форма. К сожалению, для формирования таких отношений на рынке отсутствуют соответствующие финансовые «предложения». Возникает парадоксальная ситуация: реальный сектор экономики (сельское хозяйство, промышленность, транспорт) испытывает недостаток средств и готов заимствовать пенсионные накопления, но нормативно вся цепочка отношений не сформирована.

Участие работодателя в этих отношениях тоже остается незначительным. Он вправе принять решение об уплате взносов в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию² или учредить корпоративную пенсионную программы в рамках системы негосударственного пенсионного обеспечения и заключить договор с негосударственным пенсионным фондом, выбрав одну из следующих схем: солидарную³,

¹ См. ст. 1, 3, 5–6, 25 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» // СПС «КонсультантПлюс».

² Ч. 1 Ст. 8 Федеральным законом от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» / СПС Консультант Плюс.

³ Пенсионные средства формируются за счет работодателя и аккумулируются на солидарном счете.

Глава 3. Пенсионные права как зеркало развития экономики страны

индивидуальных (именных) пенсионных счетов¹ или паритетную². В результате охват корпоративным пенсионным обеспечением в Российской Федерации не превышает 15% от общего числа компаний, работающих на рынке, и имеет тенденцию к сокращению.

НПФ существенно ограничены в свободе размещения пенсионных накоплений граждан. Несмотря на то, что НПФ вправе определять в пенсионных правилах собственные обязательства и управлять своими активами самостоятельно либо передавать капитал в управляющую компанию, они не вправе инвестировать в рискованные сделки. НПФ имеют право самостоятельно размещать средства пенсионных резервов в государственные ценные бумаги Российской Федерации, банковские депозиты и иные объекты инвестирования, предусмотренные Банком России³. Кроме того, страховые правила фонда, определяющие порядок и условия исполнения фондом обязательств по договорам об обязательном пенсионном страховании, разрабатываются на основе типовых страховых правил, которые должны утверждаться Банком России⁴.

Несколько больше полномочий имеют управляющие компании. Однако они тоже находятся в зоне риска и федеральный законодатель максимально ограничил их возможности: передача средств пенсионных резервов и средств пенсионных накоплений в доверительное управление не влечет перехода права собственности на них к управляющей компании (управляющим компаниям)⁵; обязательные условия договора фонда с управляющей компанией устанавливаются Банком России⁶; установлены дополнительные ограничения при разме-

¹ Пенсионные средства формируются за счет работодателя и учитываются на индивидуальном счете работника.

² Предусматривает долевое участие работника и работодателя в формировании корпоративной пенсии.

³ Соответствующее ограничение их правоспособности закреплено в п. 1 ст. 25 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ В настоящее время применяются Типовые страховые правила негосударственного пенсионного фонда, утв. Приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 731н.

⁵ Такая конструкция закреплена в п. 1 ст. 25 Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах». Вместе с тем она лишена смысла, поскольку сущность безналичных расчетов предполагает переход прав собственности вместе с передачей. Кроме того, продекларировав сохранение прав собственности за НПФ федеральный законодатель не создал механизма истребования обезличенных денежных средств из обладания управляющей компании.

⁶ Указание Банка России от 29 сентября 2016 г. № 4143-У «Об обязательных условиях договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

щении средств пенсионных резервов и инвестировании средств пенсионных накоплений¹ и др.

Правоспособность НПФ и управляющей компании ограничена требованием о соблюдении следующих принципов размещения средств пенсионных резервов и инвестирования средств пенсионных накоплений: 1) обеспечения сохранности указанных средств; 2) обеспечения доходности, диверсификации и ликвидности инвестиционных портфелей; 3) определения инвестиционной стратегии на основе объективных критерииев, поддающихся количественной оценке; 4) учета надежности ценных бумаг; 5) информационной открытости процесса размещения средств пенсионных резервов и инвестирования средств пенсионных накоплений для фонда, его вкладчиков, участников и застрахованных лиц; 6) прозрачности процесса размещения средств пенсионных резервов и инвестирования средств пенсионных накоплений для органов государственного, общественного надзора и контроля, специализированного депозитария и подконтрольности им; 7) профессионального управления инвестиционным процессом². Кроме этого ограничены виды активов (объектов инвестирования), в которые могут быть инвестированы средства пенсионных накоплений³.

Комментируемые принципы очевидны, однако на практике вызывают сложные вопросы. Например, насколько деятельность управляющих компаний, через которые непосредственно осуществляется инвестирование средств НПФ, должна быть прозрачна, понятна и по возможности доступна для получения информации? Доктрина и практика еще не выработали согласованной позиции по таким вопросам. Дискуссии продолжают.

Без группы институциональных инвесторов, заинтересованных в долгосрочном, стабильном и надежном управлении и размещении пенсионных фондов, любые благие начинания и свершения в сфере пенсионных накоплений обречены. Для государства не менее важно урегулировать прозрачность корпоративного управления в таких

между негосударственным пенсионным фондом, осуществляющим деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, и управляющей компанией и требованиям к положениям инвестиционной декларации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ См. ст. 25.1 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // СПС «КонсультантПлюс».

² См. ст. 24 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // СПС «КонсультантПлюс».

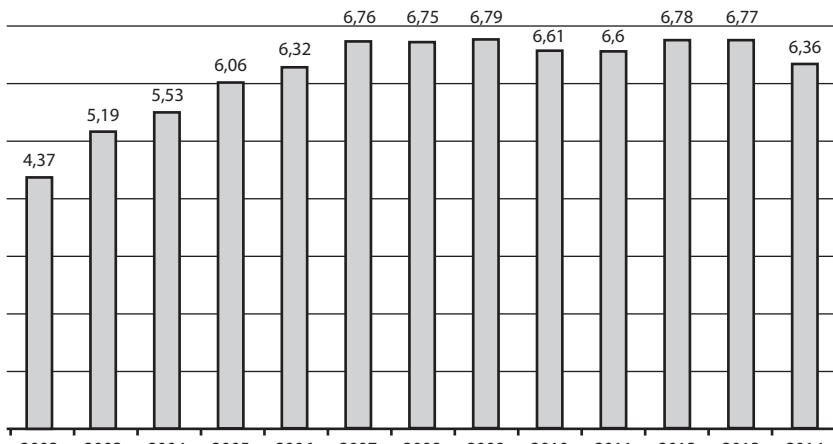
³ Перечень таких активов закреплен в ст. 24.1 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // СПС «КонсультантПлюс».

организациях и способы защиты прав акционеров и участников (вкладчиков) по пенсионным программам.

До 2014 г. можно было наблюдать определенные положительные результаты деятельности НПФ по формированию и инвестированию пенсионных накоплений, что сказывалось и на росте корпоративной пенсии.

К сожалению, официальная статистика, которую публикует в своих отчетах Центробанк России скрупулезно информирует только о доходности, которую смогли обеспечить НПФ. Опубликование такой сжатой отчетности — это своего рода маркетинговый ход, который преимущественно полезен крупным НПФ для привлечения потенциальных вкладчиков. Безусловно, НПФ, который показал более высокую отчетность, может рассчитывать на повышение привлекательности своих финансовых услуг. Вместе с тем, такая информация не связана с реальными выплатами по корпоративным пенсиям. Полагаем, что существующий подход, согласно которому доходность определяется по краткому — пятилетнему периоду инвестированию — это вопрос об оценке на предмет добросовестности конкуренции¹.

В официальных источниках практически отсутствует информация о размерах выплат по корпоративным пенсиям. На основании различных источников (издание РБК, издание Ведомости, Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов и др.) удалось составить следующее представление о средних выплатах:



Динамика размера средней корпоративной пенсии, руб./месяц

¹ Для стимулирования развития института корпоративных пенсий правила аккумулирования таких денежных фондов должны максимально сохраняться на временном промежутке как минимум в 20–30 лет.

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

В 2017 г. разница в выплатах составила от 1500 руб. до 10 000 руб. (например, 8700 руб. — для работников РЖД)¹. Корпоративные программы получили определенное распространение в энерго-сырьевых, металлургии и финансовой отраслях, и, как правило, в организациях, относящихся к государственному сектору экономики (Газпром, Сбербанк, РЖД, организации оборонно-промышленного комплекса).

Несмотря на относительно стабильно функционирующую систему негосударственных пенсионных накоплений и очевидные преимущества для макроэкономических показателей всей страны в России корпоративные пенсии продолжают оставаться скорее исключением из общего правила (их получают не более 4% всех пенсионеров), а количество участников существенно не увеличивается.



С 2012 г. по 2016 г. число участников корпоративных пенсионных программ сократилось почти на 1,5 млн человек. Эти данные свидетельствуют, что российские работодатели стали реже использовать этот стимул для работников. Работодатели, которые уже создали корпоративные пенсионные системы, особого энтузиазма в их сохранении не проявляют. Даже налоговые льготы не оказывали существенного стимулирующего воздействия на работодателей, которые

¹ URL: <http://npfb.ru/cotrudnikam-rzhd/> (дата обращения: 15 мая 2017 г.).

² Банк России // URL: https://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_coll/#a_11849/ (дата доступа: 10 августа 2017 г.).

заинтересованы в формировании пенсионных инвестиций для собственных нужд.

В такой ситуации обоснованно возник вопрос не только о перспективах развития корпоративных и частных пенсионных системах, но и всей накопительной системы, сформированной в том числе и в рамках обязательного пенсионного страхования.

Низкая доходность корпоративных пенсионных программ — еще одна проблема, которая снижает интерес для ее потенциальных участников. Это проблема обусловлена отраслевой деятельностью НПФ, высокими трансакционными издержками, отсутствием конкуренции за их инвестиционный ресурс пенсионных накоплений¹.

Главной причиной, которая сдерживает внедрение корпоративных программ в российских компаниях, является низкий уровень оплаты труда работников, большинство из которых просто не в состоянии отчислять часть своих трудовых доходов на пенсионное обеспечение в отдаленном будущем.

В официальных источниках отсутствует информация об отношении населения к корпоративной пенсии. По косвенным признакам можно лишь предполагать, что на корпоративную пенсию как источник дохода ориентируется незначительная часть респондентов.

В 2007 г. результаты опроса показали, что трудовые стратегии получения дополнительного дохода в пенсионном возрасте превалируют над финансовыми или сберегательными: трое из четырех россиян в трудоспособном возрасте планировали продолжить работать после наступления пенсионного возраста (42% продолжат работать на прежнем месте работы (или аналогичном ему), а 34% найдут более легкую работу, которую способны выполнять люди пожилого возраста, 14% планируют выращивать продукты в подсобном хозяйстве, 8% рассчитывают на трудовой доход супруга, 18% россиян надеются на помочь детей после наступления пенсионного возраста. Стратегии финансовых сбережений (накоплений) на старость имеют малое

¹ В качестве особенности российских корпоративных пенсионных систем М.К. Белобабченко и Д.В. Лубягина отмечают их замкнутый характер: «весь процесс, от отчисления работодателем установленного им самим размера денежных средств на корпоративную пенсию своим работникам, их размещения (инвестирования) в финансовые инструменты, инвестиционные проекты и другие рыночные инструменты для получения дохода и сохранности до непосредственно выплаты корпоративной пенсии работнику, у которого возникло право на ее получение, осуществляется под контролем самой корпорации, учредившей корпоративный пенсионный фонд» / М.К. Белобабченко Условия стимулирования развития в России корпоративной пенсионной системы // Журнал российского права. 2015. № 8.

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

распространение. Из числа опрошенных лишь 9% собираются жить на собственные сбережения. Еще 3% рассчитывают на доходы от сдачи в аренду недвижимости 2% — на доход от продажи имеющейся недвижимости и переезд в жилье меньшего размера. На выплаты частных пенсионных программ, в которые они делают или собираются делать взносы рассчитывают только 4%¹.

К 2017 г. ситуация кардинально не изменилась. Большинство активного населения не готово самостоятельно формировать накопительную часть своей пенсии². В результате проблем в экономике³ в 2015–2017 гг. произошло снижения доходов населения. Даже сформировавшая группа лиц (по различным оценкам 10–15%), выбравших активную стратегию распоряжения своими финансовыми накоплениями, ориентированных на негосударственные пенсионные фонды, полагаем, будет стремительно уменьшаться.

Неуверенность в занятости и уровне дохода сокращает горизонты планирования семейного бюджета. Модель, когда пенсионные права формируются за счет отчислений из заработной платы в обязательную пенсионную (страховую и накопительную), систему выгодна ограниченному кругу бизнес-сообщества. Вместе с тем, реальных альтернатив практически не предлагается.

В такой ситуации по меньшей мер странно выглядят инициативы о закреплении норм, регулирующих отчисления на индивидуальные пенсионные программы. В конечном итоге такие дискуссии сводятся к рассуждениям о необходимости закрепить дополнительные отчисления из заработной платы граждан или доходов индивидуальных предпринимателей на обязательных условиях.

Одним из таких предложений является законодательная инициатива, разработанная при участии специалистов Минфина России и Центробанка России о формировании индивидуального пенсионного капитала в системе негосударственного пенсионного обеспечения (далее — ИПК Минфина). По мнению разработчиков необходимо на законодательном уровне внести изменения в действующее законодательство и этого будет достаточно для стимулирования

¹ По информации Национального агентства финансовых исследований (НАФИ) // URL: <https://nafi.ru/analytcs/na-ctho-rasschityvayut-zhit-rossiyane-posle-vykhoda-na-pensiyu/> (дата обращения: 18 июля 2017 г.).

² Преснякова Л.А. Добровольная накопительная пенсионная система: социальные барьеры и драйверы развития // Научная электронная библиотека «КИБЕРЛЕННИКА» / <https://cyberleninka.ru/article/v/dobrovolnaya-nakopitelnaya-pensionnaya-sistema-sotsialnye-bariery-i-drayvery-razvitiya>.

³ За 2008–2016 гг. ее среднегодовой рост в экономике России составил 0,9% против 3,3% мировой экономики и 1,1% группы развитых стран.

развития негосударственной формы пенсионного обеспечения граждан.

В 2017 г. Министерство финансов Российской Федерации при участии представителей Центрального Банка России инициировало обсуждение Концепции федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части формирования пенсионного плана Индивидуального Пенсионного Капитала в системе негосударственного пенсионного обеспечения).

ИПК по замыслу Минфина России должен стать дополнительной частью пенсии граждан России. Предполагается, что он заменит накопительный компонент в системе обязательного страхования. В течение переходного периода застрахованным лицам, у которых сформированы пенсионные накопления будет предложено перевести свои накопления в систему ИПК, т.е. в негосударственный пенсионный фонд, или конвертировать их при расчете коэффициентов в составе страховой пенсии. Какие преимущества новая модель сулит работникам, в Концепции не упоминается. Ответ очевиден — никаких.

Предыдущие реформы показали, что граждане пассивно относятся к такого рода новациям. В результате управление средствами вновь необходимо будет передавать государственной управляющей компании, например, Внешэкономбанку.

Минфин России в указанной Концепции ИПК приводит цифры, которые свидетельствуют, что за последние десять лет количество участников в системе негосударственного пенсионного обеспечения сократилось с 6,4 млн чел. в 2006 г. до 5,8 млн чел. в 2015 г. Этот факт разработчики Концепции ИПК пытаются объяснить общим недоверием граждан к финансовым институтам, широким распространением «солидарных пенсионных систем»¹, отсутствием гарантий, бюрократизированным процессом включения в систему негосударственного пенсионного обеспечения.

Действительно, развитию индивидуальных пенсионных накоплений препятствует их обоснованное отторжение в связи с нахождением накопительного компонента в обязательном пенсионном страховании.

Вместе с тем, игнорируется тот факт, что на этом рынке отсутствуют «интересные» предложения по инвестированию вследствие административных ограничений искусственно наложенных государством.

¹ В солидарной пенсионной системе размер выплачиваемых негосударственных пенсий определяется работодателем без персонифицированного учета пенсионных прав работников в момент уплаты пенсионных взносов.

ством на инвестиционную правоспособность профессиональных участников, а также контролируемая доходность по пенсионным накоплениям.

Представляется, что для решения обозначенных проблем было бы ошибочным полагать, что одних законодательных мер будет достаточно для стимулирования развития негосударственного пенсионного обеспечения. Ошибка в целеполагании один из основных недостатков такого рода Концепций. Выбранные разработчиками цели характеризуются отсутствием сопоставимых и измеримых характеристик, которые позволяли бы на временных отрезках контролировать ход реализации намеченных мероприятий, степень соответствия результатов исходным целям. Комментируемая Концепция ИПК не является исключением. В документе отсутствует информация о конечном результате, который должен быть достигнут в ходе реализации Концепции ИПК. Вместо точных формулировок целеполагания используются общие термины, например, «формирование необходимых условий», или указывается на вид деятельности, которую предполагается осуществлять — «совершенствование законодательной базы».

Такой вариант моделирования ИПК Минфином содержит неизмеримое множество сценариев, которые могут предполагать прямо противоположные управленческие решения. Результат такого законотворчества очевиден — правовое регулирование будет постепенно делегироваться на подзаконный уровень. В частности, предлагается Банк России наделить полномочиями утверждать Типовые пенсионные правила и Типовые правила финансирования пенсионного плана ИПК. Дальнейшее регулирование тоже очевидно — ограничение инвестиционной правоспособности и наделение служащих Банка России коммерческими полномочиями по определению направлений инвестирования.

Для объективности необходимо проанализировать аргументы, которые разработчики Концепции ИПК приводят в защиту своей инициативы. Вовлекать в пенсионный план ИПК предполагается его «максимальной простотой: включения в пенсионный план ИПК, уплатой взносов, порядка получения налоговых льгот, благодаря чему от участника не потребуется дополнительных пенсионных сбережений». Кроме того работников и работодателей предполагается стимулировать налоговыми льготами¹.

¹ Гражданам предлагается предоставить налоговый вычет в размере 6% от заработной платы. Для работодателей суммы уплачиваемые работникам будут приниматься к вычету в составе расходов на оплату труда с повышающим коэффициентом.

Доказывая полезность для нашего государства и граждан опыта экономически развитых государств, которые предпочли добровольное пенсионные накопления, а не обязательное, разработчики Концепции ИПК не акцентировали внимание на целях, которые были поставлены в зарубежных странах и степени их достижения выбранными методами¹. Не рассмотрены преимущества между добровольной и квази-добровольной пенсионными системами ИПК. По нашему мнению, определенная распространенность в зарубежных странах таких систем еще не означает их безупречность. Во всяком случае их полезность для граждан Российской Федерации еще никто не доказал.

Примеры с Новой Зеландией и Австралией, которые уже несколько лет реализуют реформу пенсионного обеспечения по бевериджской модели² не содержат убедительных аргументов. В Новой Зеландии по программе KiwiSaver, действительно удалось к 2011 г. охватить более половины трудоспособных лиц, в том числе за счет автоматического включения всех работников государственного сектора и работников системы образования. Вместе с тем в последующие годы более 50% из зарегистрированных работников отказались от участия в программе. Не больших успехов добились и в Италии: членами таких программ остались около 27% работников. Полагаем, что без автоматического включение в обязательном порядке даже близко не удалось бы добиться такого процента вовлеченности в систему индивидуального пенсионного обеспечения.

После введения обязательной регистрации граждан Австралии, Новой Зеландии и Германии в таких системах большинство работников отказалось от такого рода накоплений, а в целом до настоящего времени процент работников не стал преобладающим и продолжает сокращаться (в среднем не превышает 25–27%).

¹ Вместо этого, основной акцент сместился к анализу их проблем (общих или частных). С точки зрения формальной логики, безусловно, эти проблемы могут быть разделены на общие для всех стран и индивидуальные, а по отраслевой принадлежности на экономические (малая доля участия населения и работодателей, вызванные низкими темпами экономического роста, риски манипулирования средствами пенсионной системы, изменение трудового поведения граждан и т.д.), демографическими, geopolитическими, правовыми (проблема выбора между гражданско-правовым регулирование индивидуального страхования или административным принуждением к новым формам пенсионного обеспечения) и др.

² Ее суть заключается в том, что наряду с обязательными и квази-обязательными пенсионными планами с участием государства и работодателя работник при поступлении на работу автоматически включается в добровольный (по названию) частный капитал.

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

Зарубежный опыт свидетельствует, что сам факт финансовой поддержки не сыграл значительной роли в мотивации. Стимулирующее значение имел размер такой поддержки¹ и ее дифференциация в зависимости от уровня дохода работника. О результативности государственного субсидирования для стимулирования перехода работников с невысоким уровнем доходом в негосударственные пенсионные программы свидетельствует и опыт реализации программы Riester в Германии².

Такие рассуждения неизбежно приводят авторов Концепции об ИПК к вопросу об источниках средств для формирования ИПК, а именно должен ли их уплачивать работник за счет собственной заработной платы или работодателе, увеличивая стоимость рабочей силы и собственных издержек.

Как для работника, так и для работодателя, как показывают результаты опроса, мотивация отсутствует. Новаторство авторов ИПК вновь сводится к предложению установить обязательный характер отчислений. Результаты таких новаций известны — сокращение начисленной работнику заработной платы, увеличение теневой доли экономики, рост доли зарплаты в конвертах, увеличение репрессивных нагрузок со стороны государства и как следствие увеличение расходов бюджетной системы на контрольно-надзорные мероприятия за полнотой начисленной и выплаченной заработной платы.

Даже с такой патерналистской моделью частного накопления можно было бы согласится, если бы средств ИКП перечислялись в государственные фонды или по известным правилам инвестировались на финансовом рынке, тем самым способствуя его развитию наряду с зарубежными рынками капиталов и как альтернативе бюджетным источникам финансирования национальных проектов. Однако предлагается иная модель. Создается впечатление что таким образом ИПК Минфина вместо того чтобы стимулировать развитие рынка пенсионных капиталов имеет утилитарную цель и сводится к простому заимствованию государством средств у работающего населения

¹ Например, в Чехии с 2016 г. был ликвидирован накопительный компонент в обязательном пенсионном обеспечении. Гражданам было предоставлено право выбора: перевести свои пенсионные накопления на банковский счет, трансформировать в страховую часть или направить в индивидуальный пенсионный план. Государство за счет субсидии увеличило на 50% размер средств, перечисленных в ИПК. В результате такой меры удалось склонить более 90% работников к переходу в добровольную пенсионную систему.

² Процент участвующих в индивидуальных пенсионных программах в Германии тоже нельзя назвать преобладающее высоким. В пенсионных планах Riester по состоянию на 2010 г. участвовало не более 26% трудоспособного населения.

Глава 3. Пенсионные права как зеркало развития экономики страны

для покрытия текущих расходов и просчетов прошлых лет. Именно поэтому и предлагается закрепить в ИПК Минфина обязательный порядок накоплений.

С такими инициативами невольно приходится склоняться к более реалистичной позиции экономического блока Правительства Российской Федерации (Минэкономразвития и др. ведомств), который прогнозирует возможность роста экономического развития страны при условии замораживания реального роста пенсий на ближайшие 20 лет¹.

4. В настоящее время продолжается поиск возможных решений, для стимулирования развития корпоративного и частного пенсионного обеспечения. Свои инициативные проекты готовят Минфин России, Минтруд России Центробанк России, представители профессионального и научного сообщества.

Результаты исследования, выполненные в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации² показали, что массовое внедрение системы негосударственного (корпоративного и частного) пенсионного обеспечения представляет длительный процесс, включающий в себя формирование благоприятного общественного мнения, готовность субъектов участвовать в новой системе³, разработку законодательной базы для формирования соответствующего института правового регулирования, мониторинг системы корпоративного пенсионного обеспечения, а также контрольно-надзорные действия со стороны государства.

Перспективы расширения корпоративных пенсионных программ (далее — КПП) и частных индивидуальных пенсионных капиталов (далее — ИПК) связаны с представлениями об их сущности и правовой природе. В первую очередь это предполагает их понимание как отношений обязательного или добровольного характера и нормативного определения основных элементов правоотношения — участников, предмета, содержания (прав и обязанностей), основания его возникновения и прекращения.

¹ Развитие пойдет без пенсионеров. Минэкономразвития не видит рисков в заморозке пенсий на 20 лет / Ведомости № 4332 от 31 мая 2017 г. под заголовком / URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/05/31/692239-razvitiye-poidet>

² Кроме автора, настоящей статьи участие в исследовании принимали Захаров М.Л., Габов А.В., Семилютина Н.Г., Белобабченко М.К. и др.

³ Результаты социологических исследований свидетельствуют, что интерес к добровольным накоплениям проявляют россияне с высоким уровнем стабильных доходов (порядка 5–10% населения). Включение этой категории граждан в систему добровольного пенсионного страхования позволит привлечь 5 трлн руб. в течение 5–10 лет.

Сохраняется вопрос об обоснованности конструирования специальной правоспособности пенсионных фондов по видам деятельности и в пределах совершения рисковых операций. В частности, обосновано ли наряду с негосударственными пенсионными фондами создавать специальные статусы для корпоративных или пенсионных фондов ИПК? Пока особой специфики для такой дифференциации не выявлено. В зарубежной практике специальные виды правоспособности конструировались для вовлечения средств работодателей и их участия в инвестировании пенсионных накоплений, а также в зависимости от степени риска (по количеству вкладчиков, степени их профессионализма, размеру пенсионных средств, находящихся в их управлении и т.д.).

Вопрос о достаточном количестве НПФ и управляющих компаний прежде всего предполагает экономическое обоснование такого ответа. Основой такого обоснования являются изучение спроса и предложения на такие услуги, а также поиск баланса между конкуренцией и возможной концентрацией экономической власти у нескольких субъектов рынка. Безусловно, увеличение таких компаний увеличивает издержки на их содержание. Полагаем, что таким организациям предстоит пройти путь (эволюционный или революционный) слияния и поглощения. В то же время следует согласиться, что искусственное увеличение количества таких организаций и специализаций их деятельности, вряд ли оправданно¹. В Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ вопрос о конструировании самостоятельных подвидов корпоративных и частных пенсионные фондов и возможном их соотношении с ныне действующими НПФ оставлен открытым.

Рисковый характер деятельности является общей характеристикой негосударственных пенсионных фондов. Это создает *проблему сохранности (гарантированности) пенсионных взносов для всех уровней пенсионного накопления*. Меры экономического характера могут снизить издержки, но не способны обеспечить сохранность инвестиций от инфляции и других рыночных потерь. Юридическая наука еще не создала абсолютных гарантий. Страхование, в том числе обязательное², и другие известные институты в данном случае могут выступать

¹ Белобабченко М.К. Условия стимулирования развития в России корпоративной пенсионной системы // Журнал российского права. 2015. № 8.

² В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» негосударственные пенсионные фонды, осуществля-

лишь как компенсационный механизм, который гарантирует минимальный возврат средств.

В научной литературе преобладает точка зрения о запрете на свободное размещение страховых резервов; пропагандируется требование инвестирования страховые резервы НПФ только в самые надежные, высокодоходные активы. Здесь существует противоречие. Высокая доходность существует только в высокорискованных операциях. Надежные и высокодоходные активы — это взаимоисключающие явления. Вместе с тем, пока преобладает административный подход. Федеральный законодатель делегировал Правительству Российской Федерации право устанавливать порядок размещения пенсионных (в том числе страховых) резервов НПФ¹.

Для поощрения корпоративных и частных пенсионных систем законодательство должно детально определять права и обязанности участников финансовых институтов по формированию и реализации различных пенсионных программ, а также вносить ясность в отношении цели создания таких систем и в выгодах для их учредителей финансовых институтов, но главное, для участников систем, т.е. застрахованных и физических лиц. В законе должны четко определяться соответствующие преференции для всех. Их введение потребует, видимо, внесение изменений в другие законы, в частности в Налоговый кодекс РФ и Гражданский кодекс РФ. Без этого вряд ли возможна активизация развития таких систем.

Специалистами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по результатам исследования российского и зарубежного опыта правового регулирования в указанной сфере предложена модель корпоративной пенсионной системы, на основании которой разработаны варианты конструирования моделей федерального закона «О корпоративном пенсионном обеспечении».

Свои варианты законодательного урегулирования этих отношений были подготовлены Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (проект федерального закона «О дополнительных выплатах к пенсиям в Российской Федерации»), Министерством финансов Российской Федерации (проект федерального зако-

ющие деятельность по обязательному пенсионному страхованию, поставленные на учет в системе гарантирования прав застрахованных лиц (далее — фонды-участники), а также Пенсионный фонд Российской Федерации обязаны уплачивать гарантитные взносы в фонд гарантирования пенсионных накоплений // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2007 г. № 63 «Об утверждении Правил размещения средств пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за их размещением» // СПС «КонсультантПлюс».

на «О деятельности финансовых институтов по формированию и реализации пенсионных программ в Российской Федерации»). Следует отметить, что по некоторым из них уже сформировалось научное мнение¹. Имевшие инициативы разработать и принять специальный закон о корпоративных пенсиях пока не увенчались успехом.

Общая концептуальная идея, положенная в основу названных моделей, заключается в том, что корпоративные системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации могут рассматриваться исключительно как дополнительные к государственной системе пенсионного обеспечения, гарантирующие согласно Конституции Российской Федерации достойную жизнь после выхода на пенсию. Их предназначение не подменять государственную систему, а дополнять ее, обеспечивая тем самым более высокий совокупный доход пенсионера. Такие дополнительные системы — добровольные как для организаций, их создающих, так и для лиц, участвующих в них.

Формирование корпоративной пенсионной системы позволит повысить не только социальную защищенность работающего населения, но и социальную ответственность хозяйствующих субъектов. Создание и развитие эффективной системы корпоративного пенсионного обеспечения может способствовать удовлетворению как публичных интересов государства, так и частных интересов организаций и самих работающих граждан.

При разработке законопроектов исходили из того, что в современный период корпоративное пенсионное обеспечение может стать наиболее востребованным институтом, воздействуя на персонал, позволит обеспечить долгосрочную мотивацию сотрудников. Для этого необходимо создать систему экономических, правовых и организационных мер, закрепленных, в первую очередь, на законодательном уровне.

Правительство Российской Федерации (в первую очередь Минфин России²) кроме обсуждения вопроса о целесообразности повы-

¹ В научном сообществе в целом поддерживают идею с принятием закона о корпоративном пенсионном обеспечении. См., например: Белобаченко М.К. Условия стимулирования развития в России корпоративной пенсионной системы // Журнал российского права. 2015. № 8.

² В проекте Основных направлениях бюджетной политики на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг. обозначено постепенное повышение пенсионного возраста до 63 лет для женщин и мужчин (на 6 месяцев в год). Предполагается, что эта мера позволит обеспечить устойчивость бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и закроет «демографическую яму» за счет продления экономической активности квалифицированных трудовых кадров, число которых на ближайшие несколько лет сократится / Размещено на сайте Минфина России. URL: http://www.minfin.ru/document/?id_4=64713

шения пенсионного возраста, изучает вопрос о разработке системы стимулов для формирования дополнительных накоплений на старость, одним из направлений рассматриваются корпоративные пенсионные системы.

Полагаем, что принятие закона могло бы сдвинуть проблему с мертвой точки. Нужно только правильно расставить приоритеты в способах решения проблем. В одних случаях необходимо определить судьбу пенсионных накоплений в случае смены работодателя, в других — ввести «квази» обязательное требование для работодателя сформировать такие системы (например, для организаций частного государственного сектора), в третьих грамотно распределить бремя пенсионных отчислений между работником и работодателем и определить порядок перехода права требования на пенсионные накопления.

В условиях разрастания возможностей для трудовой миграции обоснованно возникает предложения об унификации правил (программ) негосударственного пенсионного обеспечения, придания договору о пенсионном страховании статуса публичного.

Учитывая тот факт, что действующие корпоративные пенсионные фонды, как правило, учреждены крупными организациями (зачастую акционерными обществами), имеющими разветвленную инфраструктуру и владеющими большим имущественным комплексом, вопрос гарантии сохранения и обеспечения доходности средств пенсионных накоплений решается внутри этой созданной системы (деньги средства пенсионных накоплений вкладываются в ценные бумаги или в инвестиционные проекты этих же организаций). Другими словами, за счет такой «закрытости» системы корпоративного пенсионного обеспечения, возможна эффективная реализация принципов сохранности и доходности.

Однако увеличивающийся рынок услуг по формированию дополнительных пенсионных накоплений должен предусматривать активное участие государства, направленное на стимулирование развития данного сектора экономики, сохранность и увеличение средств пенсионных накоплений, а также на функционирование всей системы корпоративного пенсионного обеспечения.

В предлагаемых нами вариантах законопроектов, считаем необходимым сохранить правовые конструкции (корпоративные программы, субъектный состав участников и т.д.) и развить их новыми положениями. Следует сохранить уже действующую систему корпоративного пенсионного обеспечения и не повредить ее посредством чрезмерного (избыточного) правового регулирования. Особого внимания заслуживает система гарантий сохранности и обеспечения

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

доходности корпоративных пенсионных накоплений, создание которой обусловлено массовым внедрением корпоративного пенсионного обеспечения.

Цель предлагаемых проектов федеральных законов содействовать дальнейшему развитию корпоративных пенсионных систем, определить основные условия их создания и функционирования, а также определить содержание типичных корпоративных пенсионных программ и договоров.

Законопроекты предусматривают закрепление определяющей роли работодателя в формировании корпоративных пенсионных накоплений и возможность работника самостоятельно распорядиться пенсионными накоплениями досрочно. Кроме того, на законодательном уровне предлагается закрепить права и обязанности участников системы корпоративного пенсионного обеспечения, гарантии сохранности корпоративных пенсионных накоплений, требования к инвестированию привлеченных средств. Полагаем возможным сформировать различные варианты конструирования пенсионных программ (не делать их перечень закрытым), что, будет способствовать максимальному охвату работников в формировании дополнительных пенсионных накоплений, в том числе способствовать переходу на долевое участие работников и работодателей в корпоративной пенсионной системе.

В одном из вариантов предлагаемого нами законопроекта «О корпоративном пенсионном обеспечении» исходили из того, что учредителем корпоративной пенсионной программы выступает работодатель, создавший КПП и зарегистрировавший ее в порядке, установленном федеральном законом, уплачивающий взносы по корпоративной пенсионной программе, в соответствии с правилами финансирования пенсионной программы. Работодатель выбирает управляющую компанию, которой передаются пенсионные накопления для инвестирования и осуществления в будущем пенсионных выплат, в порядке и на условиях правил пенсионной программы и правилами финансирования пенсионной программы.

В качестве основного гарантийного механизма предусмотрен институт страхования, которое может осуществляться Агентством по страхованию вкладов. В разработанной конструкции перечень способов обеспечения сохранности и возвратности корпоративных пенсионных накоплений не является исчерпывающим и может быть установлен в иных нормативных правовых актах. Кроме того, законопроект предусматривает участие государства в системе софинансирования корпоративных пенсионных накоплений на основании модели, установленной Федеральным законом от 30 апреля 2008 г.

Глава 3. Пенсионные права как зеркало развития экономики страны

№ 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». Представляется, что участие государства позволит привлечь большее число участников в систему корпоративного пенсионного обеспечения.

В другом варианте законопроекта ключевым участником отношений по корпоративному пенсионному обеспечению предлагается сделать «финансовые организации» — самостоятельные (независимые от работодателя и работников) профессиональные участники рынка капиталов. В этой связи значительное внимание уделено требованиям к финансовой стабильности таких организаций и договорному регулированию их отношений с остальными участниками. Этот законопроект предусматривает, что формирование и управление средствами фонда корпоративных пенсионных накоплений может осуществляться на основании: договора о негосударственном пенсионном обеспечении; договора банковского вклада; договора доверительного управления; договор личного страхования. Законопроектом установлены требования к финансовой устойчивости финансовой организации и условия инвестирования средств фонда корпоративных пенсионных накоплений, что существенно повышает уверенность участников корпоративного пенсионного обеспечения в эффективности рассматриваемой системы. Таким образом, законопроект в первую очередь ориентирован на правовое закрепление гарантий стабильности системы привлечения и инвестирования средств фонда корпоративных пенсионных накоплений.

При разработке моделей мы исходили из того, что договорные начала в регулировании пенсионного обеспечения граждан в Российской правопорядке развиты слабо. На рынке финансовых продуктов предложения ограничены и сводятся в основном к договорам, заключаемым в рамках корпоративных пенсионных программ, реализуемых крупными организациями. Отчасти виной тому не столько законодательные несовершенства, сколько отсутствие спроса на такие услуги и слабый выбор таких услуг. В то же время, в развитых правопорядках мы встречаем различные формы договорных конструкций, регулирующих отношения по добровольному пенсионному обеспечению: сберегательно-пенсионный контракт с участием предприятия, согласно которому предприятие, заключившее этот контракт с банком, производит обязательные отчисления самостоятельно или вместе с работником из заработной платы этого работника на его личный счет в этом банке; коллективный сберегательно-пенсионный контракт отличается от вышеописанного контракта тем, что является договором присоединения (причем присоединение обяза-

§ 3. Корпоративные и индивидуальные пенсионные накопления

тельно для каждого работника) с фиксированной суммой отчисления в год, личный сберегательно-пенсионный контракт, который предполагает долгосрочный характер и запрет на получение средств до достижения пенсионного возраста невозможно.

Зарубежный опыт доказывает, что корпоративное пенсионное обеспечение и соответствующие корпоративные пенсионные программы – вполне реальная перспектива. Они давно существуют во всех развитых странах, в некоторых из них, например, в США, они возникли до создания государственной системы пенсионного обеспечения¹. Развитие корпоративных и частных пенсионных систем обусловлено как общими (публичными) интересами, так и интересами организаций и самих работающих граждан, т.е. субъективными причинами. Главной причиной поощрения государством таких систем является предотвращение бедности пенсионеров. Побуждает государство поддерживать и развивать указанные пенсионные системы, прежде всего, демографическая ситуация, которая постоянно осложняется и требует увеличения расходов на выплату государственных пенсий, главным образом в связи с ростом продолжительности жизни и увеличением в структуре населения доли граждан старшего (пенсионного) возраста. За счет корпоративных и частных (личных) пенсионных систем государство сдерживает повышение государственных расходов на пенсионное обеспечение.

Выгодно введение корпоративной системы пенсионного обеспечения и для организации. Отметим основные задачи, которые позволяет успешно решать корпоративная пенсионная система в конкурентной борьбе: привлечение на ключевые посты (должности) высококвалифицированных сотрудников; сохранение до достижения пенсионного возраста квалифицированных кадров; омоложение кадров в связи со своевременным выходом на пенсию работников, достигших пенсионного возраста; укрепление трудовой дисциплины и повышение уровня квалификации кадров; тщательный отбор граждан, претендующих на работу в компании и т.д. Такие программы имеют также существенное значение для семей работников, т.к. пополняется их доход после выхода человека на пенсию.

¹ Экспертное заключение по проектам федеральных законов «О деятельности финансовых институтов по формированию и реализации пенсионных программ в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О деятельности финансовых институтов по формированию и реализации пенсионных программ в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» // Вестник гражданского права. Т. 12. 2012. № 6.

В современный период корпоративное пенсионное обеспечение является наиболее востребованным институтом, воздействуя на персонал организации, причем долгосрочным институтом, дополнительным к ранее используемым в прошлом средствам. Именно оно обеспечивает долгосрочную мотивацию сотрудников. Следует отметить, что цели государственной пенсионной системы и корпоративной не совпадают¹: цель первой — обеспечить всем работникам, заработок которых в пределах страхуемого, пенсию не менее чем 40% заработка, сохранив тем самым согласие в обществе, цель второй — значительно скромнее, такая система охватывает лишь тех, кто занят в определенной организации и, как правило, имеющих сравнительно высокую оплату труда. Следовательно, каждая система складывается из особых отношений, которые нуждаются в специальном правовом регулировании.

Кроме федерального закона, *источником мягкого права негосударственного пенсионного обеспечения* могут стать соглашения о социальном партнерстве на федеральном, межрегиональном, региональном и отраслевом уровнях. Инициатива их заключения может исходить от соответствующих органов исполнительной власти, вплоть до Правительства Российской Федерации. Рекомендательный характер их норм, основанный на добровольно принятых обязательства, соответствует сущности таких отношений. Негосударственное пенсионное обеспечение в любой его форме является не только дополнительным к государственному, но и добровольным как для его учредителя, так и участников (выгодополучателей). В связи с этим принуждение к созданию указанных систем, в том числе даже косвенное, выглядит весьма спорным. Преимущество в таких источниках правового регулирования заключается и в сохранении стабильности законодательного регулирования².

¹ Предоставление корпоративной пенсии в большинстве стран является законодательным требованием к работодателю.

² Постоянны реформы пенсионной системы за небольшие промежутки времени снижают доверие как работодателей, так самих работников участвовать в процессе формирования накоплений независимо от того формируются они в добровольном или обязательном порядке. Логика рассуждений предельно проста: зачем этим заниматься, если в ближайшие несколько лет правила накопления и распределения пенсионных средств могут кардинально измениться? Еще одна реформа даже в отношении непопулярного накопительного компонента за столь непролongительный срок и существует риск, что уровень доверия населения может снизиться до критически минимального, как результат это может вновь способствовать выплате зарплат в «конвертах», снижение доверия к накоплениям в отечественной кредитно-банковской системе и уход в накопления в зарубежных валютах (доллар США, и евро и т.д.).

Полагаем, что законодательное требование к работодателю создавать корпоративные пенсионные системы постепенно утвердиться в общественном сознании. Такие предложения уже неоднократно высказывались со стороны научного сообщества и профессиональных участников финансового рынка¹. Зарубежная практика идет именно по этому пути. В условиях дифференциации форм собственности государству будет не по силам исполнять социальные обязательства и конкурировать с частным сектором за эффективность управления пенсионными отчислениями. Распределение ответственности с работодателем за судьбу пенсионных накоплений видится обоснованным решением.

Несмотря на популистские заявления о социальной ответственности бизнеса, необходимо быть реалистами. Собственники бизнеса не заинтересованы в дополнительных расходах на пенсионное обеспечение своих сотрудников. Кроме того, мотивирующие возможности корпоративных пенсионных программ существенно разнятся в зависимости от возраста работников. Это предполагает дифференциацию корпоративных пенсионных программ, что также несет в себе издержки для собственников.

В результате для собственников полезность внедрения корпоративных пенсионных программ становится сомнительной. Экономические стимулы в виде налоговых льгот не срабатывают. Расходы на их внедрение, постоянное бухгалтерское сопровождение также снижают экономические выгоды. Для работодателя это все те же затраты на стоимость рабочей силы. Экономическое распределение денежной нагрузки при уплате взносов — основное противоречие, которое предстоит сгладить для расширения корпоративных пенсионных программ. Полагаем, что этому будет способствовать только законодательное принуждение работодателя.

Форма такой обязанности для работодателя может быть: императивной — посредством закрепления на уровне федерального закона; квази-императивной — посредством закрепления нормы прямого действия в Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации, административно-рекомендательной — в форме поручения в рамках корпоративных процедур подведомственным организациям.

¹ Россиянам предложили отчислять часть зарплаты на будущие пенсии / Российская газета. URL: <https://rg.ru/2016/04/24/korporativnye-pensionnye-programmy-predlogihili-sdelat-obiazatelnymi.html> (дата обращения: 4 июля 2017 г.).

Для работника обязательность участия в корпоративных пенсионных программах и в формировании частного пенсионного капитала не является такой уж очевидной.

Работник и работодатель становятся основными участниками негосударственного пенсионного обеспечения. Основанием возникновения отношений по участию в корпоративных пенсионных программах для работника должно считаться факт заключения трудового договора. Формально такие отношения могут быть рассмотрены за пределами понятия оплата труда и квалифицироваться как дополнительное обязательство работодателя в рамках отношений социального партнерства. Полагаю, что нет необходимости в этой части развивать дискуссию о возможности работника отказаться от участия в корпоративных пенсионных программах. Предмет такого обсуждения будет мало познавательным, поскольку будет незначительно отличаться от дискуссии вообще о роли пенсионного обеспечения.

Существенным фактором в их взаимоотношениях будет участие в управлении пенсионными накоплениями, в распределении рисков ответственности за выбор профессионального участника для управления накоплениями.

Иной подход может быть предложен для формирования индивидуального пенсионного капитала. Участие работника в формировании собственных пенсионных накоплений не может квалифицироваться как его обязанность. Обязательный подход при его формировании может расцениваться как нарушение конституционных норм о неприкосновенности частной собственности. В свою очередь квази-обязательные подходы — «подписка» по умолчанию при приеме на работу и др. — по сути являются замалчиванием и введением в заблуждение.

В случае с индивидуальным пенсионным капиталом работник действует автономно и выбирает на свой риск профессиональную организацию, которой он готов доверить управление собственными пенсионными накоплениями. Участие работодателя в таких отношениях видится минимальной. Он может выступить агентом по поручению работника в части перечисления указанной им доли от заработной платы на пенсионный счет. Такие отношения должны рассматриваться как гражданско-правовые, возникающие на основании договора.

Для самозанятых граждан, численность которых по различным оценкам доходит до 30 млн человек, по всей видимости пока не удается предложить результативную модель вовлечения в программы корпоративных пенсий или ИПК. Традиционные правовые и экономи-

ческие меры здесь бессильны. Можно опытным путем применить методы, используемые для решения схожих проблем в смежных институтах. Например, решить проблему по аналогии с обязательным медицинским страхованием, когда обязанность застраховать самозанятых граждан законодатель возложил на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь отношения между работодателем и организацией осуществляющей регистрацию участников индивидуального пенсионного капитала и ведение их лицевых счетов являются административными и должны регулироваться нормами публичного права. Административно-правовой характер таких отношений предполагает обязанность работодателя сформировать собственную программу ИПК или зарегистрировать работников в Программе ИПК государственной управляющей компании.

Порядок формирования ИПК и характер отношений будет различаться для вновь принятых работников и тех, кто уже успел за свою трудовую деятельность сформировать пенсионные накопления в рамках системы обязательного пенсионного страхования. Для лиц, впервые принятых на работу, на работодателя должна быть возложена обязанность зарегистрировать в пенсионной программе ИПК, проинформировать работника о ее существенных условиях и осуществлять перечисление взносов на ИПК. За работников в обоих случаях должно сохраняться право отказаться от участия в программе ИПК. В этом случае денежные средства могут быть перечислены на его банковский счет или «конвертируемы» в увеличение коэффициента для исчисления пенсии в рамках обязательного пенсионного страхования.

Для работников, которые сформировали накопительный компонент, полагаю конституционным нормам будет соответствовать предоставление права выбора одного из следующих вариантов: перечисление на расчетный счет в банке, конвертация в страховую пенсию в рамках обязательного пенсионного страхования, перечисление по программе ИПК. В любом случае за работодателем должна быть закреплена обязанность зарегистрировать работника в программе ИПК.

Формирование третьего уровня пенсионного обеспечения и возможные вариации с судьбой накопительного компонента сохраняет вопрос о размерах тарифа на обязательное пенсионное страхование. Полагаем, нет объективных оснований для его снижения (обсуждается предложение снизить на 6 процентных пункта) в случае принятия решения о переводе обязательного накопительного компонента в добровольную форму.

Существенной мотивацией для работодателей участвовать в добровольных накопительных пенсионных планах выступает оценка степени сохранности накоплений на индивидуальных пенсионных счетах, а также последствия личной неплатежеспособности или несостоятельности (банкротства) работодателя. Эти гарантии важны как для участников добровольных, так и квази-добровольных пенсионных систем.

Отношения с работником в части формирования индивидуального пенсионного капитала, полагаем должны квалифицироваться как отношения социального партнерства или трудовые отношения. Есть основания квалифицировать такие отношения как трудовые, а выплаты работодателя по пенсионным программам — как разновидность оплаты труда¹. Добровольно мало кто из работодателей пойдет на дополнительные расходы. Потому кроме трудовых отношений эту направления необходимо развивать и в системе социального партнерства. В коллективном договоре работодатель уже сейчас вправе определить свои обязанности в части создания индивидуальной пенсионной программы и о своем солидарном участии в ее финансировании.

В Российской Федерации постепенно находят закрепление в законодательстве два распространенных в зарубежной практике модели такой защиты — система привилегий² и гарантийные учреждения или страховые схемы³. Инициативы о развитии этой системы сдерживаются высокими рисками несостоятельности (банкротства) организаций. По данным Федеральной налоговой службы в Российской Федерации в Едином государственном реестре юридических лиц числятся действующими более 4,5 млн юридических лиц⁴.

Зарубежный опыт, в частности стран Евросоюза, свидетельствует об устойчивых тенденциях к стандартизации пенсионных услуг

¹ В соответствии с документом ОЭСР «Классификация частных пенсионных систем ОЭСР и глоссарий» пенсионный план (программа) — юридически обязательный договор, имеющий явную цель выхода на пенсию, который может быть частью трудового договора, но может быть изложен в пенсионных правилах или даже в законе.

² Предусматривает приоритет удовлетворения требований, связанных с пенсионным обеспечением работников перед требованиями других кредиторов.

³ Предполагает создание специального пенсионного гарантийного фонда и использование возможных соглашений о перестраховании за счет общих взносов работодателей на случай неплатежеспособности работодателя в части исполнения его обязательств, связанных с пенсионным обеспечением

⁴ URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/6427754/ (дата обращения: 28 июля 2017 г.).

§ 4. О социальной ответственности бизнеса, работодателей, государства...

(продуктов)¹. Предпосылки такой стандартизации очевидны — стремление к монопольной власти. Распространение ИТ-технологий решило многие проблемы удаленности. В результате такой стандартизации будет происходить централизация финансовых ресурсов и укрупнение финансовых институтов, аккумулирующих пенсионные накопления.

В дискуссиях высказываются предположения, что простилировать негосударственное пенсионное обеспечение сможет предоставление работодателю право самостоятельно инвестировать средства пенсионных накоплений без их передачи профессиональным участникам. В условиях глобальной информатизации такое решение в принципе возможно. Финансовый мониторинг позволил существенно снизить риски недобросовестного использования средств вкладчиков, в том числе пресечь многие финансовые «пирамиды». Однако в условиях глобализации экономики получить наибольшую доходность можно только крупными инвестициями, которые не под силу аккумулировать у отдельного работодателя. Окончательный ответ на вопрос об экономической рациональности передать управление такими средствами работодателю на этот вопрос должны дать представители экономической науки.

§ 4. О СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БИЗНЕСА, РАБОТОДАТЕЛЕЙ, ГОСУДАРСТВА И ДРУГИХ БЕНЕФИЦИАРОВ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ

(В.П. Емельянцев)

Демографические проблемы и экономические кризисы создают неуверенность в завтрашнем дне и заставляют искать новые решения проблем социального обеспечения. Одним из таких направлений считается построение системы социального обеспечения на принципах социального страхования. Для Российской Федерации и для

¹ Успешные примеры такой стандартизации можно наблюдать в рамках кооперации профессиональных участников и саморегулирования их деятельности. Примеры создания наднационального регулирования пока отсутствуют. В настоящее время продолжается разработка Стандартизированного Пан-Европейского персонального пенсионного продукта, который должен стандартизировать такие услуги на территории стран Европейского союза / Private Pensions: OECD and Glossary. OECD, 2005. URL: <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/38356329.pdf>

большинства стран постсоветского пространства наблюдается устойчивая тенденция в смене парадигмы «солидарной» системы социального обеспечения, основанной на принципах распределения и гарантирования государством равномерных минимальных выплат, на страховую, основанной на индивидуальной ответственности.

Как и при любой другой реформе в отношении создания системы социального страхования не обошлось без множества лозунгов, идеи которых еще неоднократно предстоит обдумать, прежде чем они начнут воплощаться в жизнь. Один из таких посылов заключается в утверждении «Если ты ведешь бизнес, то бизнес обязан быть социальным», которое стало формироваться в идею о социальной ответственности бизнесе.

«Становясь все более популярной — пишет, А.Ф. Нуртдинова, эта идея в России находится на стадии концептуализации, до настоящего времени не обрела четких, научно приемлемых очертаний»¹. Реальное воплощение социальной ответственности, по мнению ученого, проявляется не в вытеснении государства из сферы социальной деятельности, а в эффективном сотрудничестве с государством².

Одним из возможных направлений взаимодействия государства и бизнес-сообщества является реализация страховой модели в социальном обеспечении. В юридическом смысле отличительной особенностью страховой модели является преобладание диспозитивных (частно-правовых) методов регулирования над императивной обязанностью. Публичная обязанность, как правило, устанавливается в тех случаях, когда необходимо обеспечить соблюдение интересов общества, посредством мер публично-правового характера, в то время как добровольность — это частно-правовая инициатива и устремление. Вместе с тем, для объективности мы должны сделать оговорку, что принцип автономии воли подвергается постоянной ревизии.

¹ В настоящее время такого рода системами охвачено около трети населения государств — ОЭСР. Однако данные сильно варьируют: в Италии, Испании, Бельгии лишь 3–5% граждан участвуют в профессиональных пенсионных программах; в США, Великобритании, Германии — 50–65%; в Швейцарии и Нидерландах — 80–90%. Цель введения таких систем: повышение уровня пенсии работника посредством более жесткой ее привязки к уровню заработной платы и страховому стажу. Так, в Нидерландах созданный в 1969 г. Пенсионный комитет рекомендовал, чтобы совокупный размер государственной и частной пенсий составлял 70% заработка перед выходом на пенсию. Швейцарское законодательство об обязательном профессиональном страховании предусматривает привязку размера пенсии по данной системе к государственной фиксированной пенсии таким образом, чтобы совокупные выплаты составляли 60% заработка.

² Нуртдинова А.Ф. Социальная ответственность бизнеса: правовые аспекты экономической концепции // Журнал Российского права. 2015. № 1. С. 31.

Исследуя понятие «социальная ответственность» бизнеса приходится констатировать, что оно не имеет субъектного состава, следовательно такая ответственность не персонализирована. Бизнес — понятие не юридическое. Полагаем, что еще меньше в этом понятии социальных признаков. Это понятие пришло из экономической науки. В отечественной юридической науке и законодательстве для такого рода отношений, как правило, используется понятие «работодатель». Именно работодатели и их объединения, а не абстрактное понятие «бизнес» являются участника правоотношений, могут принимать на себя обязательства и нести ответственность.

О наличии социальной ответственности можно вести речь, если ее неотвратимость находит подтверждение в нормах права. Например, объективно назрела необходимость настаивать на закреплении гражданско-правовой ответственности руководителей организаций профессиональных участников рынка пенсионных накоплений за неэффективное управление пенсионными накоплениями. Без такой системы стимулов, частно-правовые капиталистические интересы будут преобладать над добросовестным поведением и стремлением к увеличению не собственной (личной) прибыли, а обеспечению роста социальных накоплений граждан.

В сложившейся ситуации вести речь о сохранении и развитии страховых принципов, в том числе о формировании накоплений на обязательной основе без централизованного контроля государства за их инвестирование, — по меньшей мере означает создавать условия для сомнительных сделок. По этой же причине вызывает опасение и возможность приватизации социальной сферы.

Потенциал для развития страховых принципов в социальном обеспечении существует не только в пенсионной системе, имея в виду развитие накопительного компонента, в том числе в рамках добровольных накоплений. В Российской Федерации, кроме обязательного пенсионного и медицинского страхования, еще сохраняется несколько видов социального обеспечения, в отношении которых высказываются предложения о необходимости их перевода на страховые принципы. Речь идет о ряде функций Фонда социального страхования Российской Федерации, который является одним из государственных внебюджетных фондов, относящихся к единой бюджетной системе Российской Федерации: в рамках своей деятельности Фонд осуществляет финансовое обеспечение расходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по обеспечению граждан

получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение, а также их бесплатного проезда к месту лечения и обратно за счет средств федерального бюджета; по обеспечению инвалидов, отдельных категорий граждан из числа ветеранов техническими средствами реабилитации, протезами (кроме зубных) и протезно-ортопедическими изделиями за счет средств федерального бюджета.

Во многом для деятельности указанного Фонда характерны те же проблемы, что и для пенсионной системы:

- страховые взносы признаются государственной федеральной собственностью;
- отрицается частно-правовая природа этих платежей и, как следствие, отрицается собственность на них тех, за счет которых они фактически уплачиваются, т.е. застрахованных;
- все решения, которые касаются формирования доходов фондов и их расходов, принимаются без какого-либо участия застрахованных;
- чрезмерное влияние в формировании управленческих решений в сфере обязательного социального страхования бизнес-сообщества;
- массовый уход (уклонение) работодателей от уплаты страховых взносов, в том числе, в следствие, высокой доли теневой экономики¹.

Комментируемая система социального страхования претерпела существенное изменение в 2010 г. с заменой единого социального налога страховыми взносами. Из этой ситуации может быть предложено несколько выходов, но все они связаны с вопросом об источнике финансирования. Основная цель модернизации системы социального страхования на современном этапе — сделать ее сбалансированной, устойчивой, чтобы она смогла функционировать не только в условиях благоприятного финансового и экономического роста, но и в случае экономических сбоев.

В связи с этим ключевым элементом реформирования должна стать расширение участия работодателей в системе социального страхования путем перераспределения бремя ответственности между государством, работодателями и работниками. Необходимым условием для этого является создание системы мотиваций для работодателей.

Рассуждая о возможных перспективах развития корпоративного пенсионного обеспечения, необходимо определиться с ролью работодателя в этих отношениях. Нельзя согласиться с мнением, что пенсионное обеспечение граждан не является задачей для работодателей.

¹ Нуртдинова А.Ф. Социальная ответственность бизнеса: правовые аспекты экономической концепции // Журнал Российского права. 2015. № 1. С. 44.

теля¹. Такой подход будет сдерживать продвижение концепции об эффективном управлении человеческими ресурсами на предприятии.

В современных условиях опрометчиво сводить задачу работодателя к обеспечению производства, росту показателей, рентабельности и стабильности рабочих мест, которые он предоставляет своим работникам. Успех любой организации во многом зависит от профессиональных кадров. Постепенно корпоративные пенсионные программы могут стать условием, которые будут влиять на мотивацию работников при выборе и сохранении рабочих мест. Государство может и должно это ускорить. Нужно пропагандировать корпоративные пенсионные программы как минимальный добровольный социальный стандарт для работодателя.

Кроме того, доля государственного участия в экономике растет: расширяют сферу свое деятельности государственные корпорации, государственная компания, организации с государственным участием (акционерные общества, унитарные предприятия, бюджетные учреждения и др. организационно-правовые формы). Многие из них уже внедрили корпоративные пенсионные программы. В качестве успешных примеров можно назвать Госкорпорацию «Росатом»², ПАО «Сбербанк России», ОАО «Российские железные дороги», ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть». И др. Вместе с тем, участие унитарных предприятий и бюджетных учреждений в формировании КПП практически близко к «нулю».

По оценкам ФАС России эта тенденция приводит к усилению роли монополий в экономике, усложняет конкурентную политику, усиливает монополистические тенденции в неконтролируемом государством экономическом пространстве. Согласно данным ФАС: по мере усиления общественного характера производительных сил государство берет на себя все больший объем организационно-хозяйственных функций. По оценкам экспертов, по итогам 2015 г. вклад государства и государственных компаний в ВВП Российской Федерации может составить около 70%, тогда как в 2005 г. эта доля составляла около 35%³.

¹ Белобабченко М.К., Лубягина Д.В. Тенденции и перспективы развития корпоративного пенсионного обеспечения в Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 7.

² Реализация программ негосударственного пенсионного обеспечения в Госкорпорации «Росатом» рассматривается как приоритетное направление ее Единой отраслевой социальной политики // URL: www.rosatom.ru/social-respons/social-politics/ (дата обращения: 4 июля 2017 г.).

³ ДОКЛАД о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2015 г. Москва, ФАС 2016. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1685> (дата обращения: 1 ноября 2016 г.).

Это дает повод утверждать, что государство и государственные компании (организации с государственным участием) становятся основным работодателем в стране. В этом случае государство влияет на определение размера оплаты труда как регулятор общественных отношений (например, устанавливая минимальную заработную плату) или административно (посредством прямого поручения или через корпоративные отношения с контролируемыми организациями). Последствия таких решений для пенсионных накоплений очевидны: размер оплаты труда определяет возможность для формирования пенсионных накоплений.

Роль государства не ограничивается расширение его функций как основного работодателя. Регулируя экономические условия хозяйственной деятельности, оно влияет и на размер дохода по пенсионным накоплениям. Это достигается посредством установления ограничений инвестиционной правоспособности и предельных размеров выплат по федеральным займам и займам государственных компаний (организаций) — основных пользователей пенсионными накоплениями.

Общей проблемой, препятствующей развитию второго (корпоративного) и третьего (индивидуального) уровней пенсионного накопления является преимущественно административные методы управления рынком пенсионных накоплений (фондовым рынком). Суть проблемы проявляется в особом дуализме — централизации и рыночном саморегулировании: государство определяет направления инвестирования пенсионных накоплений преимущественно в государственный сектор экономики, но не несет ответственности за возможные риски потери инвестиций.

Кроме того, в условиях огосударствления экономики государство обладает возможностью административным способом регулировать стоимость пенсионных денег. Это достигается ограничением инвестиционной правоспособности и направлением пенсионных средств преимущественно на инвестирование в федеральные займы (покрытие государственных расходов) и займы организаций, с государственным участием.

Реализуется такой подход опосредованно. Доходные секторы экономики и рентабельные предприятия сосредоточены в руках государства. Различные механизмы компенсационных выплат или перераспределение в цивилизованных формах (через институт корпоративной собственности или в рамках отношений социального партнерства) остаются недоступными для широкого круга граждан¹.

¹ Зорькин В.Д. Экономика и право: новый контекст // Российская газета. 2014. № 113.

§ 4. О социальной ответственности бизнеса, работодателей, государства...

Государство имеет и другие аспекты влияния на рынок труда. В составе такого сектора продолжают оставаться большинство организаций образования, здравоохранения, культуры, науки, где традиционно велика доля работниками с низким размером заработной платы. Такие организации демонстрируют различный уровень коммерческой активности, определяемый способностью их руководителя генерировать спрос на их услуги. Государство по различным причинам стремится сохранить контроль за сферой творческой деятельности. Конечно, повсеместная коммерциализация этой сферы недопустима.

Все же полагаем, что государство может открыть эти сферы деятельности для частного сектора экономики. Уже сейчас очевидны организации в системе ФАНО, которые утратили связь с наукой или на результаты деятельности которых не предвидится спрос в обозримом будущем.

Причинами проблем выступают и недостатки в организации вертикали управления таким организациями. Например, муниципальные организации здравоохранения только по названию являются таковыми. Основным источником их финансирования являются средства обязательного медицинского страхования, а также денежные средства, поступающие от услуг, оказываемых на платной основе. Финансирование расходов на содержание муниципального имущества учреждений здравоохранения незначительны. В то же время сохраняется централизованное управление на единоличных началах со стороны муниципального образования, не имеющего отношения к формированию заказа на медицинские услуги и доходной составляющей медицинского учреждения. Очевидно, что такой подход стимулирует отрицательный кадровый отбор и не стимулирует развитие инициативы.

Необходимо остановиться и на других выгодоприобретателях от существующей модели формирования пенсионных накоплений. Считается, что обязательным фактором экономического роста являются инвестиции в реальный сектор экономики. Средства населения во все времена выступали источником финансирования экономических преобразований, получив распространенное название «длинных денег».

В рыночных условиях для обеспечения работоспособности заимствования средств населения и минимизации рисков их потерь между государством, крупным бизнесом и населением создаются финансовые институты. Они аккумулируют средства населения, действуя на принципах профессиональной деятельности, тем самым снижая известные риски.

Либерализация экономики повлекла многообразие форм собственности. Вполне очевидно, что произошло возвращение к принципу личной ответственности человека в вопросах своего материального благополучия.

В таких условиях кажется очевидным решение оставить за государством обязанность по материальному обеспечению пенсионеров в пределах бюджета обязательного пенсионного страхования. Одновременно расширив возможности использования добровольных накопительных схем.

В рыночных условиях цивилизованное формирование пенсионных накоплений должно сопровождаться развитием фондового рынка, определением правил его регулирования. Государство предприняло значительные усилия по наведению порядка в финансовой системе, используя институт финансового мониторинга и ограничения на сомнительные сделки в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». В такой ситуации появляются условия для генерации внутреннего спроса на инвестиционные ресурсы пенсионных накоплений.

Такие запросы могут генерироваться под эгидой как государственных институтов развития — Внешэкономбанк, Агентство стратегических инициатив и Российская венчурная компания (в рамках реализации проекта национальной технологической инициативы), так и частных. Вместе с тем, полагаем излишним создание в административном порядке различного рода посредников — централизованных организаций с учетными функциями. Безусловно, внедрение института индивидуального накопительного компонента потребует создать специальную систему учета. Возможно, потребуется помочь работодателем для регистрации работников в новой программе индивидуального пенсионного накопления. В какой-то мере может быть заимствован для этого и зарубежный опыт создания централизованных организаций (возможно, по примеру Национального сберегательного траста Великобритании, от англ. National Employment Saving Trust). Вместе с тем, государственная управляющая компания — Внешэкономбанк и Пенсионный фонд России имеют собственный опыт ведения индивидуальных персонифицированных счетов застрахованных.

Административное сдерживание институтов развития и монополизация прав на стартапы в перспективных рынках повышают конкурентоспособность альтернативных направлений для инвестирования средств. В настоящее время стремительно развивается рынок

электронных валют и инвестирование на краудфандинговых интернет-ресурсах. Это направление сформировало новые отношения для вовлечения граждан в частное (индивидуальное) финансирования не выходя из-за компьютера. Не исключено, что в обозримом будущем именно это направление если и не заменит, то создаст существенную конкуренцию привычным финансовым институтам за свободные денежные средства.

Таким образом, отсутствие конкуренции на фондовом рынке, и как следствие никое качество регулирования деятельности профессиональных участников по привлечению и инвестированию пенсионных накоплений — основная причина недоверия граждан к накоплению через индивидуальные пенсионные программы.

Во многих странах социальное страхование находится на развилке — развиваться как государственная система (на коллективистских началах, с максимальным контролем со стороны государства через регламентацию отношений или непосредственное участие в экономической деятельности) или рассмотреть перспективы приватизации и ее пределы. Перевод системы обязательного страхования на частноправовые основы — это только первый этап к ее приватизации. Приватизация социальной сферы — это турбулентно развивающийся процесс, следствие либеральных тенденций, породивших новый виток глобальной неоприватизации государственных функций¹. Государство пока не может себе позволить передать систему социального страхования под управление частным компаниям. Но даже в тех случаях, когда социальное страхование выстраивается по частноправовому «сценарию», государство стремится сохранить за собой монопольное право на установление тарифов и урегулировании выплат, закрепление принципов формирования премий. Для Российской Федерации, полагаем, возможны частичные реформы в направлении приватизации социальной сферы.

Реализация страховых принципов в пенсионной системе и социальных пособиях предполагает экономическую сбалансированность и последовательное нормативное закрепление отношений между основными участниками. В идеале юридическая и экономическая сбалансированность работы фондов социального страхования — обеспечить их функционирование без трансфертов из федерального бюджета, что предполагает законодательное закрепление модели управления средствами названных фондов отдельно от бюджетных средств государства. Для реализации этой модели на законодатель-

¹ Роик В.Д. Социальное страхование в меняющемся мире: каким будет выбор России? СПб.: Питер, 2014. С. 316.

Глава 3. Пенсионные права как зеркало развития экономики страны

ном уровне предстоит детальная проработка финансово-экономических вопросов о том, в рамках какой модели управления публичными финансами удастся избежать зависимости социальных накоплений от бюджетной составляющей, обеспечить гарантии исполнения обязательств социального государства по отношению к пенсионерам и другим категориям граждан, реализовав так называемую модель патернализма государства. Для решения этого вопроса может быть задействован Фонд национального благосостояния. Еще одна разви́лка — создание дополнительного резервного фонда, например, под управлением Пенсионного фонда России для поддержки пенсионной системы. Кроме решения этих вопросов, для выстраивания системы управления социальными накоплениями по страховым принципам предстоит поработать и с выстраиванием институциональной основы системы организационных составляющих, а именно завершить работу по определению оптимальной организационно-правовой формы внебюджетных фондов. Очевидно, что их функционирование на правах бюджетных учреждений не соответствует выполняемым функциям.

Таким образом, результаты исследования приводят к неожиданным выводам. Повышение размера оплаты труда в государственном секторе экономики и расширение инвестиционной правоспособности или увеличение стоимости использования пенсионных накоплений — основные факторы, которые могут реально повлиять на увеличение пенсионных накоплений граждан России.

ВЫВОДЫ

(Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев)

Дискуссия о перспективах развития законодательства, регулирующего пенсионные накопления граждан России, продолжается. Настоящее исследование позволяют утверждать, что концептуально определены только направления развития пенсионной системы.

В результате на фоне усиливающейся тенденции снижения материального благополучия пенсионеров, получающих пенсии из бюджета обязательного пенсионного страхования, личные инициативы граждан по формированию индивидуальных пенсионных накоплений реализовать весьма затруднительно. Причин этому две — низкий уровень дохода, не позволяющий большинству населения откладывать средства для пенсионного накопления, и ограниченная инвестиционная правоспособность профессиональных участников (государственной управляющей компании, пенсионных фондов и страховых компаний, специализирующихся на страховании жизни). Обе причины имеют едва заметную, но очень прочную взаимосвязь. Они зависят от качества государственного управления.

Государство намерено уменьшить свое участие в пенсионном обеспечении и распределить эту ответственность между всеми участниками трудовых отношений. Его роль постепенно сводится к нормативно-правовому регулированию и гарантированию выплат пенсий в пределах бюджета обязательного пенсионного страхования. В результате эта политика должна привести к отказу от государственного патернализма в социальном обеспечении. Однако государство продолжает оставаться основным собственником пенсионных накоплений граждан России, а также является основным работодателем в стране.

Вместе с тем, другие участники пенсионных отношений еще не в состоянии заполнить нишу, которую занимало государство. Работодатель до сих пор не стал полноправным участником отношений по формированию и управлению пенсионными накоплениями. Его миссия продолжает ограничиваться обязанностью уплачивать страховые взносы в пенсионный фонд. В свою очередь работник вообще отстранен от прав на пенсионные накопления. Несущественные полномочия по распоряжению средствами накопительной части пенсии вряд ли можно рассматривать как полноценную самостоятельность в формировании пенсионных накоплений. Такая система

Выводы

продолжает дестимулировать работодателя и работника к участию в пенсионной системе.

Обозначенные тренды отчетливо прослеживаются в новом пенсионном законодательстве. Оно стало избыточно дифференцировано и теперь эти отношения составляют предмет регулирования не одного, а четырех федеральных законов — это Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий), Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии». Свой предмет регулирования сохраняет законодательство о пенсионном обеспечении военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Количество принимаемых правовых норм, к сожалению, слабо соотносится с повышением размеров пенсий и качеством законодательных актов. Права и обязанности участников отношений излагаются вариативно, юридические факты не содержат индивидуальных признаков, вопросы об ожидаемом размере пенсионных выплат в рамках государственного пенсионного обеспечения делегированы на подзаконный уровень.

В таких условиях сложно прогнозировать благополучные перспективы развития корпоративных пенсий и индивидуальных пенсионных накоплений. С момента принятия в 1998 г. Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» участие граждан в негосударственном пенсионном обеспечении очевидно идет на спад. Предмет договора о негосударственном пенсионном обеспечении практически не расширился, новых финансовых продуктов в этой сфере не появилось. Инвестиционная правоспособность негосударственных пенсионных фондов ограничена. Во многом это обусловлено слабостью института государственной контрольно-надзорной деятельности по минимизации возможных рисков в этой области, в т.ч. коррупционных.

Рыночная экономика предполагает многообразие форм собственности как необходимого условия для разнообразия видов экономической деятельности. Конституционные нормы о социальной ориентированности отечественного государства предполагают закрепление достигнутых компромиссов в законодательстве и в единообразной практике его применения.

В Российской Федерации конституционные нормы допускают распределение рисков ответственности между государством и гражданином в вопросах социального обеспечения. Как правило, конституционные обязательства государства перед гражданином и обществом ограничиваются поддержкой семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты, созданием условий и поощрений для развития иных, в том числе частных, систем социального обеспечения (страхования).

Можно ли признать такой подход признаком социального государства или государства с социально-ориентированной рыночной экономикой? С юридической точки зрения на это вопрос можно дать утвердительный ответ. Вместе с тем, практическая реализация такой конституционной нормы приводит к социально-экономическим перекосам. Это обусловлено неисчерпаемым конфликтом поколений, который сопровождает любые сценарии формирования социально-ориентированной рыночной экономики. В его основе — противоречия, порождаемые сложными закономерностями развития системы социального обеспечения в целом и ее важнейшей части — социального страхования: для старшего поколения это разочарованность низким уровнем социальных стандартов, а для молодого поколения — на первом месте стоит забота о своем будущем и будущем своих детей. Это дает почву для разных взглядов, мнений, дискуссий, которые в свою очередь создают основу для разных альтернатив управлеченческих решений.

Универсального инструментария для эффективной работы пенсионной системы не существует. Для сбалансированности пенсионной системы не достаточно какого-то одного из инструмента (попытать пенсионный возраст, установить пенсионную формулу — большую или коэффициентную, уменьшить индексацию и т.п.). Равно как и простым возвратом накопительного компонента в солидарную систему тоже не решить проблемы с низкими пенсиями и с инвестированием национальной экономики.

Кроме объективного размера страховых взносов необходим детальный анализ результативности существующих пенсионных льгот. Помимо экономических решений, полагаем обоснованным закрепить в законе норму о размере страхового тарифа, соответствующему объему обязательств по выплатам, структура тарифа должна быть разделена между работником и работодателем.

Возможные сценарии развития пенсионной системы зависят от выбора цели и разрешения ряда внутрисистемных проблем: о разме-

Выводы

ре гарантирования утрачиваемого заработка; о страховании лиц, занятых на работах с особыми условиями труда; о предупреждении нищеты и бедности в пенсионном возрасте; о формировании культуры работников к участию в формировании накопительной пенсионной системы на добровольных началах в порядке гражданско-правовых отношений.

Ученые уже ставят амбициозные задачи о продлении среднего возраста человеческой жизни до 120 лет. В таком контексте, с одной стороны, предложение о повышении пенсионного возраста выглядит вполне логичным. С другой, — нужны убедительные аргументы о том, что по конкретным профессиям работники после достижения преклонного возраста способны продолжать трудовую функцию, не потеряв существенно трудоспособность. В противном случае повышение пенсионного возраста приведет к снижению производительности труда и недобросовестной конкуренции на рынке труда, росту безработицы.

Возможно, в краткосрочной перспективе ситуативные решения позволяют увеличить размеры пенсий и сократить расходы федерального бюджета на восполнение дефицита Пенсионного фонда РФ, но для принятия решения на более долгую перспективу и его нормативного закрепления нужны дополнительные фундаментальные экономические, социальные, демографические исследования.

Кроме социологических индикаторов о достаточном и достойном уровне пенсионного обеспечения в законодательстве должен быть закреплен состав пенсионного императива. Важнейшие экономическим его индикатором должен стать коэффициент замещения утрачиваемого заработка. До сих пор российская экономическая система по различным причинам не готова к переходу на международные принципы гарантирования уровня пенсионного обеспечения с учетом таких общепризнанных факторов как длительность страхового стажа и размер страхуемого заработка. В пенсионный императив необходимо включить и положение о размере ВВП, который государство может тратить на пенсионное обеспечение.

Стимулирование активности граждан в вопросах пенсионных накоплений не ограничиваются регулированием обязательственных (частно-правовых или публично-правовых) отношений. Для успешного становления и функционирования этого института не менее важно определить права и обязанности профессиональных участников этих отношений. Речь в первую очередь идет о роли Пенсионного фонда России и возможных трансформациях его правового статуса, об оптимизации числа профессиональных участников, участву-

ющих в привлечении и управлении пенсионными накоплениями граждан и пределах государственного контроля за их рисковой деятельностью (НПФ, УК и др.).

Для стимулирования пенсионных накоплений предстоит в ближайшее время оценить возможность повышения эффективности за счет существенного расширения инвестиционных деклараций негосударственных пенсионных фондов. Предварительно необходимо ответить на несколько вопросов экономического характера: можно ли предоставить большую свободу в покупке акций, а также иностранных активов? Можно ли изменить требование о номинальной безубыточности, разрешив инвестировать средства в акции и другие активы с высоким рыночным риском? Какие возможны риски в случае вложения пенсионных накоплений в иностранные активы? Должно ли государство сдерживать инвестиции пенсионных накоплений в иностранные ценные бумаги?

Правовые решения предполагают изменения в системе законодательства. В Российской Федерации сформированы предпосылки для систематизации и последующей кодификации законодательства в сфере пенсионного страхования. Стимулирование пенсионных накоплений предполагает системное решение нескольких задач.

Во-первых, необходимо принимать меры для повышения оплаты труда до уровня, позволяющего формировать пенсионные накопления. Это предполагает, в том числе и сокращение государственных секторов экономики с низким уровнем оплаты труда (медицина, наука, здравоохранение и т.д.). В качестве варианта решения этой проблемы может быть отдельно обсужден вопрос о приватизации секторов экономики, в которых государство не может обеспечить оплату труда, позволяющую формировать пенсионные накопления. Такое решение должно сопровождаться передачей бюджетного финансирования на конкурентной основе, в том числе в виде субсидий и грантов.

Во-вторых, проводить последовательную работу по повышению качества правового регулирования фондового рынка, который должен формировать спрос на средства пенсионных накоплений.

В-третьих, в законодательстве необходимо определить права и обязанности участников негосударственного пенсионного обеспечения (корпоративного и частного), признаки юридических фактов как оснований возникновения таких правоотношений. Это позволит внести ясность в отношении цели создания таких систем, о выгодах и преимуществах для их учредителей, но главное, для участников систем, т.е. для работников.

Выводы

В-четвертых, негосударственное пенсионное обеспечение в любой его форме является не только дополнительным к государственному, но и добровольным как для его учредителя, так и для участников (выгодополучателей). В связи с этим решение о закреплении в законодательстве принуждения к созданию указанных систем, в том числе даже косвенное, требует научно-обоснованного подхода. Без проведения социологических, экономических и правовых исследований велика вероятность банкротства всей системы в целом в связи с отсутствием необходимой мотивации и ресурсов для поддержания ее платежеспособности.

В-пятых, экономические меры стимулирования необходимо дифференцировать в отношении граждан с разным уровнем дохода. Зарубежный опыт и предварительные социологические опросы свидетельствуют, что использование государственного субсидирования для работников с низким уровнем дохода окажет стимулирующее воздействие при условии выплаты субсидии в размере 50% на сумму уплаченных работником средств в рамках добровольного пенсионного страхования. Для работников с высоким уровнем дохода могут практиковаться и налоговые вычеты.

Полагаем, что основным центром коммуникаций для реализации инициатив стимулирования корпоративных пенсионных систем и индивидуальных пенсионных накоплений может стать институт социального партнёрства.

Государство может принять решение о формировании индивидуальных пенсионных накоплений по централизованной или децентрализованной модели. Первая предполагает принятие специального закона, определяющего административные полномочия федеральных органов власти и финансового регулятора, в т.ч. принцип делегирования полномочий на подзаконный уровень, установление специальной правоспособности для пенсионных фондов, определения существенных условий договора о негосударственном пенсионном обеспечении, законодательное требование к работодателю о формировании пенсионных программ и квази-обязательное участие работников в формировании индивидуальных пенсионных капиталов. Вторая модель более сложная и предполагает выстраивание сложной институциональной системы для сближения запросов реального сектора экономики на пенсионные капиталы и частных инвесторов — работников, с помощью профессиональных участников — банков, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний. Новые возможности для инвестиционной деятельности широких кругов работников появились в связи с развитием ИТ-технологий.

Есть все основания полагать, что в ближайшей перспективе такие отношения будут создавать конкуренцию за свободные средства граждан.

Реализация этих направлений деятельности – процесс сложный, но необходимый. Отыскание успешных решений в сфере пенсионного обеспечения – важная задача федерального законодателя, на которую указал Конституционный Суд Российской Федерации в прокомментированном Постановлении от 25 декабря 2007 г. № 14-П в части возникновения у граждан законных ожиданий относительно роста трудовых пенсий в сложном и долговременном процессе формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

Ф3
№ 436-Ф3

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1

Научное издание

**ПЕНСИОННЫЕ
НАКОПЛЕНИЯ
В РОССИИ:
КРИЗИС ОЖИДАНИЯ
ИЛИ НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**

Монография

Ответственные редакторы
Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцев

Подписано в печать 27.11.2017.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 15,0. Уч.-изд. л. 14,5.
Тираж 500 экз. Заказ № .

TK 681270-952138-271117

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации