





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*

Электронно-  
Библиотечная  
Система  
**znanium.com**

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*

Рецензенты:

*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. Емельянцеv [и др.] ; отв. ред. Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцеv. — 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 является 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 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, дороговизна для федерального бюджета накопительной пенсионной системы, низкая эффективность накопительного компонента — наиболее частые 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 государствах (США, странах Евросоюза, членах ЕАЭС и др.) и истории этого института в нашей стране предлагают варианты моделей распределения обязательств между государством, бизнес-сообществом (работодателями) и гражданами. Для их реализации предлагаются новые гражданско-правовые институты.

Для научных работников и практикующих юристов, представителей государственных органов, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто интересуется будущим пенсионной системы и возможностями ее правового регулирования.

**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*

Электронно-  
Библиотечная  
Система  
**znanium.com**

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*

Reviewers:

**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.

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

© The Institute of Legislation  
and Comparative Law under the Government  
of the Russian Federation, 2017

## КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

**Хабриева Т.Я.**, академик РАН, действительный член Международной 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);

**Емельянец 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);

**Угрюмов 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, member of the Academy of Comparative Law, doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of the Russian Federation (foreword)

**Voronin 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 Voronin 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

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> ( <i>Т.Я. Хабриева</i> ) .....	12
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> ( <i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцеv</i> ) .....	14
<b>Глава 1</b> <b>СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ</b> <b>И РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА: В ПОИСКАХ КОМПРОМИССА</b> <b>ОБ УРОВНЕ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ</b> .....	30
§ 1. Тенденции развития систем социального страхования в зарубежных странах ( <i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцеv</i> ) .....	30
§ 2. Участие государства в системе обязательного социального страхования: страховые принципы или патернализм? ( <i>Ю.В. Воронин, В.П. Емельянцеv</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. Емельянцеv</i> ) .....	71
<b>Глава 2</b> <b>ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАКОПИТЕЛЬНОГО</b> <b>КОМПОНЕНТА В РОССИИ</b> .....	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**

<b>ПЕНСИОННЫЕ ПРАВА КАК ЗЕРКАЛО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ</b> .....	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
<b>ВЫВОДЫ</b> <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  
(*Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev*) .....139
- § 2. Socio-economic and legal problems of non-state  
pension provision  
(*M.A. Kovalevsky, N.S. Kovalevskaya*) .....167
- § 3. Corporate and individual retirement savings  
(*V.P. Yemelyantsev*) .....189
- § 4. On the social responsibility of business, employers,  
the state and other beneficiaries of pension savings  
(*V.P. Yemelyantsev*) .....223

**CONCLUSION**

(*Yu.V. Voronin, V.P. Yemelyantsev*)..... 233

## ПРЕДИСЛОВИЕ

История доказывает, что экономический рост не всегда ведет к преодолению бедности и снижению социальной поляризации. Напротив, 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 основы<sup>1</sup>. 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 страховании.

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 Федерацией, ее субъектами и орга-

---

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

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 не удалось сохранить экономический базис по многим позициям: 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 глоболизирующихся рынков и трудовых ресурсов, роста миграционных потоков, теневой (неформальной) экономики, повторяющихся финансовых кризисов<sup>1</sup>. Эти факторы создали почву для формирования либе-

---

<sup>1</sup> 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 обеспечения<sup>1</sup>.

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 потрясениям<sup>2</sup>.

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 обеспечения<sup>3</sup>. Очевидно, что без значительного пополнения страховых фондов невозможно улучшить материальное положение застрахованных и их семей.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 удастся снизить стоимость рабочей силы, частью которой как раз и являются страховые взносы работодателей в виде «отложенной заработной платы».

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»<sup>1</sup>. Много критических замечаний продолжает высказываться в отношении динамики развития пенсионного законодательства за последние годы и прогнозе его применения в ближайшей перспективе<sup>2</sup>.

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 необходимо провести 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 просматривается<sup>3</sup>.

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

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

<sup>3</sup> 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 страхования<sup>1</sup>. 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 настройке отдельных институтов в сфере социального страхования. Например, пенсионное законодательство Российской Федерации стало не менее сложным чем, скажем, гражданское законодательство, которое обширнее по количеству норм и нормативных правовых актов, но начинает испытывать активное влияние пенсионного законодательства на развитие гражданского оборота. Во многом упорядочить сложившуюся ситуацию помогли бы разработка и принятие пенсионного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup>.

В социальной сфере накопилось множество проблем, но пенсионная продолжает оставаться важнейшей из них. Современные пенсионные системы в большинстве стран имеют глубокие структурные пороки<sup>3</sup>. В Российской Федерации, согласившись на уступки бизнес-сообществу в части сокращения страховых пенсионных платежей<sup>4</sup>, 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-

---

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

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 накоплениями<sup>1</sup>. 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 государстве 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 стране<sup>2</sup>.

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 законодательства<sup>3</sup>), организационных (создание

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 России<sup>1)</sup> и экономических (например, упорядочение оборота в отдельных секторах экономики, подверженных теневым тенденциям<sup>2)</sup>).

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 перенастройки<sup>3)</sup>, но проблем меньше не становится<sup>4)</sup>.

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

<sup>1)</sup> 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.

<sup>2)</sup> 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».

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

<sup>4)</sup> 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 дотирует пенсионный фонд до сих пор.

страховой пенсии, основанной на принципе солидарности поколений, которая до 2016 г. индексировалась с опережением инфляции — по росту доходов пенсионной системы<sup>1</sup>. 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 форме<sup>2</sup>.

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 формируются<sup>3</sup>, но их средства не инвестируются в национальную экономику<sup>4</sup>. В то же время пенсионные накопления при определенных условиях (стоимость заимствования, сроки и удобство обслуживания) могли бы составить конкуренцию

---

<sup>1</sup> Индексация с привязкой к базисной 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.).

<sup>4</sup> 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)<sup>1</sup>.

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 реформатировать накопительный компонент из обязательного в добровольный, присутствующий гражданско-правовому институту пенсионных накоплений<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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, Федерального закона «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».

Обоснован упрек сторонников такого решения в том, что представители финансового бизнеса в лице негосударственных пенсионных фондов, добившись соответствующих гарантий 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 законодателя<sup>1</sup>. 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 реформатированию 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 граждан<sup>2</sup>. 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 содержанием<sup>3</sup>.

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-

<sup>1</sup> 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».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П.

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 утверждена<sup>1</sup>.

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 доходности<sup>2</sup>. На это НПФ обоснованно оппонировать 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 помощь детей, а еще больше на собственные силы. В медиапространстве уже сложился устойчивый термин, именующий таких граждан «молчунами».

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

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. Требуется изучение 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 обуславливают 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 составляющей<sup>1</sup>. 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 инфекций<sup>2</sup>.

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 занятыми в общественном производстве»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудоустройство, 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»<sup>1</sup>. 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 солидарной ответственности<sup>2</sup>. 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 интересуется проблемами развития системы социального обеспечения, разобрать-

---

<sup>1</sup> 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».

<sup>2</sup> Там же.

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. Емельянецв)*

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 близости<sup>1</sup>. 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-

---

<sup>1</sup> Абберрация — 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 / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 2003. С. 15; Абберрация близости — преувеличение грандиозности недавних событий по сравнению с более ранними. По Л.Н. Гумилеву абберрация 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.

ФЗ  
№ 436-ФЗ

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. Емельянецв*

Подписано в печать 27.11.2017.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.  
Печать цифровая. Усл. печ. л. 15,0. Уч.-изд. л. 14,5.  
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 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