

**О. Н. Козлова**

Кемеровский государственный университет (Кемерово, Россия)

**Д. О. Черней**

Кемеровский государственный университет (Кемерово, Россия)

## **ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ**

Принята к публикации 06.02.2020

Статья раскрывает сущность государственного регулирования пенсионной системы Российской Федерации. Обоснована необходимость проведения государством социальной политики как реализации функции по борьбе с социальными рисками, имеющимися в современном обществе, в частности с риском наступления старости. В ходе исследования были выделены ключевые особенности и способы государственного воздействия на пенсионные правоотношения на каждом из трех уровней пенсионной системы России, а также выявлены проблемы при осуществлении ее государственного регулирования, которое включает формирование законодательной базы, контрольно-надзорную, распределительную функции. Сложность заключается в том, что государственное регулирование пенсионной системы осуществляется в условиях ограниченных финансовых ресурсов, что приводит к половинчатости решений, принятию популистских мер и противоречиям между текущими и долгосрочными задачами. Однако альтернативы государственному регулированию нет, так как только государственное регулирование способно обеспечить баланс интересов всех участников пенсионной системы.

*Ключевые слова:* пенсионное страхование, государственное регулирование пенсионной системы.

DOI: 10.32324/2412-8945-2020-1-54-59

В современном обществе социальной защите населения отводится огромная роль. Обществу, чтобы стабильно развиваться и процветать, необходимо обеспечивать благоприятные условия существования своих представителей, при которых будут в должной мере удовлетворяться материальные и культурные потребности человека, что представляется возможным лишь при наличии высокоэффективной системы социального обеспечения человека и различных социальных групп.

Основным показателем создания такой системы выступает уровень социальной защищенности, т. е. состояние системы необходимых мер, нивелирующих социальные риски для человека (потеря здоровья, работы, доходов, жилья).

Социальная защита — политика государства и его институтов, гарантирующая индивиду, социальной группе, в целом населению системное и многогранное урегулирование различных проблем, вызванных социальными рисками, которые могут привести или уже привели к значительному ухудшению социального положения данных категорий общества.

Социальное положение человека достигается за счет многообразных факторов, которые его

формируют и которые, в свою очередь, зависят от уровня развития отдельных институтов общества и государства.

Главным субъектом общественных отношений, который берет на себя реализацию социальных функций, на сегодняшний день является государство. Государство с помощью проводимой им социальной политики стремится регулировать дисбалансы, защищать слабые социальные позиции и поддерживать устойчивость общества. Политика государства в социальной сфере населения представляет собой системный процесс управления социальной защитой граждан.

Учитывая современные социально-экономические реалии, следует отметить, что одним из наиболее актуальных социальных рисков для человека является риск потери источника средств к существованию в связи с прекращением трудовой деятельности ввиду достижения нетрудоспособного возраста. Создание пенсионной системы позволяет получить страховую защиту от данного риска. Государство инициирует и организует создание пенсионной системы, которая является частью социальной защиты граждан. Действуя в рамках ограниченных финансовых ресурсов, государство неизменно сталкивается с рядом проблем, затрагивающих интересы большого числа граждан. Актуальность темы исследования

обоснована необходимостью выявления проблем государственного регулирования пенсионной системы и определения путей их решения. Таким образом, целью исследования является рассмотрение пенсионной системы с позиции государственного регулирования и выявление его ограничений, недостатков и проблем.

Для решения социальных вопросов нетрудоспособных граждан, находящихся за пределами трудоспособного возраста, государство предоставляет им пенсионное обеспечение (пенсию). Под выплатами пенсии населению понимаются регулярные периодические платежи с целью возмещения гражданам дохода, утраченного в случаях, регламентированных законодательством (по старости, инвалидности и потере кормильца и др.).

Опыт государств при создании пенсионных систем показал, что наиболее эффективные системы формируются при централизованном, финансово достаточном и административно не зависимом подходе. Из этого следует, что для эффективной работы пенсионной системы требуется наличие общегосударственного закона о пенсиях, подлежащего обязательному исполнению на территории всего государства.

Строго говоря, общество берет на себя резервирование части доходов, а именно — государство, организуя принудительные отчисления с дохода работающего населения, возлагает на себя функции резервирования и регулирования, а также обеспечивает тем самым расходование средств по назначению при наступлении неизбежных для человека социальных рисков.

Мировой практике известны три основных подхода к организации пенсионного обеспечения:

1. Государственное пенсионное обеспечение: создание централизованного фонда социального обеспечения (помощи), сформированного за счет средств государственного бюджета, который включает в себя статью расходов на выплату пенсий. Однако практика показала, что еще не существовало таких государств, которые смогли бы решить вопрос полноценного пенсионного обеспечения граждан сугубо за счет государственных средств. Как правило, оказывая социальную помощь, государство обеспечивает выплаты лишь самым уязвимым слоям граждан, не имеющим возможности самостоятельно обеспечить себя пенсией.

2. Распределительная система пенсионных отчислений, в основе которой лежит принцип солидарности поколений, заключающийся в том, что работающая часть населения и работодатели осуществляют взносы в пенсионные фонды, из которых впоследствии формируются пенсионные выплаты. Такая система напоминает налогообложение работников и работодателей в целях поддержания жизнедеятельности пенсионной системы и носит централизованный (государственный) характер, поскольку нереализуема в рамках отдельной организации или отрасли. Но и это направление имеет существенные недостатки:

— присутствует неравноценность взносов и выплат;

— развивается социальное иждивенчество, что отрицательно влияет на общий уровень накоплений в стране, так как население, рассчитывая на государственные пенсии, не склонно делать сбережения на будущее;

— в нестабильных экономических условиях правительство ограничивает размер пенсии, что сокращает платежеспособность населения.

3. Накопительная система, основанная на принципе равнозначности отношения страховых взносов и выплат. В ходе своей трудовой деятельности граждане осуществляют уплату страховых взносов, которые накапливаются и премножаются на их личных пенсионных счетах. В дальнейшем при наступлении страхового случая (например, выхода на пенсию) гражданам выделяются пенсии за счет средств их «личного пенсионного фонда». При этом величина пенсии зависит от суммы средств, накопленной на счете.

Государство законодательно гарантирует гражданам сохранность их пенсионных сбережений и минимальную пенсию для лиц, которые не накопили достаточно средств на своем счете, а также регулирует деятельность пенсионных фондов и страховых компаний. Выплата минимальных пенсий происходит за счет бюджетных средств, отчислений работодателей.

Первичной функцией государственного регулирования является нормотворчество, создание разветвленной системы правового обеспечения пенсионной системы.

Начиная с 1990-х гг. пенсионная система России вступила в состояние реформирования, целью которого является отказ от модели государственного пенсионного обеспечения и переход к модели обязательного пенсионного страхования (ОПС). Для государственного управления финансами пенсионного обеспечения России была создана новая кредитно-финансовая организация — Пенсионный фонд России (ПФР).

В период 1990—2000 гг. были разработаны различные концепции многоуровневой пенсионной системы, которые остались не реализованы. Лишь к 2001 г. был в спешке принят пакет реформ, законодательно закрепивших создание системы обязательного пенсионного страхования и переход к страховым принципам формирования трудовой пенсии с 2002 г.

Однако с переходом к накопительной системе, когда в результате проведенной пенсионной реформы в структуре трудовой пенсии появилось несколько компонентов, в том числе и накопительная часть, представленная реальными деньгами, появилась ниша в системе обязательного пенсионного страхования и для негосударственных пенсионных фондов (НПФ). С этого момента НПФ становятся участниками всех видов деятельности, которыми они занимаются и в данное время.

Негосударственные пенсионные фонды, являясь участниками пенсионной системы, достаточно долгое время не подвергались жесткому регулированию со стороны государства, так как

только формировались основы пенсионной системы и законодательная база.

Первым значимым шагом в регулировании деятельности НПФ становится создание в 1994 г. Инспекции НПФ, на которую была возложена функция контроля и регулирования деятельности НПФ и управляющих компаний. Однако качественный сдвиг в регулировании деятельности НПФ наступил с принятием Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», впервые давшего легальное определение понятию «негосударственный пенсионный фонд». Закон определил НПФ как организацию, исключительной деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение (НПО), в том числе досрочное негосударственное пенсионное обеспечение, и обязательное пенсионное страхование.

К моменту включения НПФ в систему обязательного пенсионного страхования произошло значительное ужесточение контроля со стороны государства.

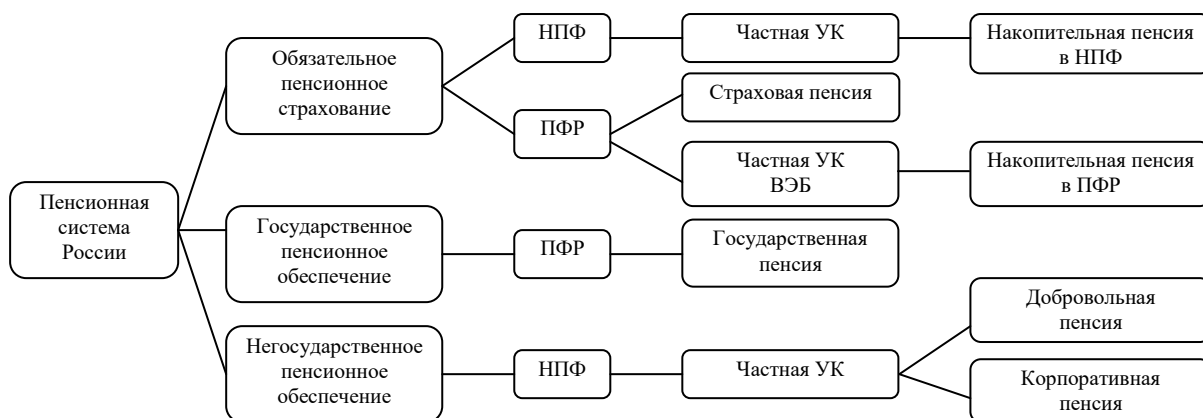
Последующие годы реформ были нацелены главным образом на создание условий для внед-

рения принципов учета пенсионных прав и создания эффективного накопительного компонента. При этом первое время ввод накопительного элемента сопровождался многими административными проблемами.

В 2013—2015 гг. была реализована очередная масштабная перекройка пенсионной системы. Принятое в этот период пенсионное законодательство содержало новую пенсионную формулу: трудовая пенсия трансформировалась в два самостоятельных вида выплат — страховую и накопительную пенсии. Кроме того, в меньшую сторону был пересмотрен объем ранее гарантированных пенсионных прав.

Сложившаяся в результате реформ в Российской Федерации пенсионная система состоит из трех уровней:

1. Государственное пенсионное обеспечение.
2. Негосударственное (дополнительное) пенсионное обеспечение.
3. Обязательное пенсионное страхование (рисунки).



Институциональная структура пенсионной системы Российской Федерации

Социальное страхование — особая организационно-правовая форма социального обеспечения. Государственное социальное страхование в России сегодня реализуется через государственные внебюджетные социальные фонды. Негосударственное социальное страхование представлено в России негосударственными пенсионными фондами.

Основой российской пенсионной системы является обязательное пенсионное страхование, с помощью которого происходит выплата различных видов пенсий населению за счет ресурсов, пополняемых каждым работающим гражданином страны в виде отчислений в страховой фонд.

Государственным управлением средствами пенсионной системы занимается Пенсионный фонд Российской Федерации. ПФР является централизованным фондом государства, обеспечивающим формирование и распределение финансовых ресурсов в целях пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации. Фонд обеспечи-

вает своевременную выплату пенсии каждому гражданину России в полном соответствии с его пенсионными правами.

ПФР является самостоятельным финансово-кредитным учреждением. В рамках своих полномочий он организует мобилизацию и использование средств фонда в размерах и на цели, поставленные государством. Государство, в свою очередь, определяет уровень страховых платежей, принимает решение об изменениях структуры и уровня денежных социальных выплат.

Одной из инфраструктурных основ функционирования отечественной пенсионной системы на сегодняшний день является институт негосударственных пенсионных фондов.

Органом, осуществляющим государственное регулирование, контроль и надзор на рынке пенсионных накоплений, выступает Банк России.

Другим государственным органом, выполняющим отдельные регулятивные функции, является Министерство труда и социальной защиты

(Минтруд) Российской Федерации, которое, в частности, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение.

Возможности и применяемые инструменты российского государства при регулировании пенсионных отношений на каждом из уровней пенсионной системы существенно различаются.

Государственное пенсионное обеспечение осуществляется за счет федерального бюджета и носит распределительный характер, что делает данную сферу наиболее простой для государственного регулирования.

Государству, исходя из имеющихся у него финансовых возможностей, достаточно лишь определять категории граждан, претендующих на государственные пенсии, а также устанавливать размеры самих выплат по государственному пенсионному обеспечению.

В процессе формирования действующей сегодня в России пенсионной системы несколько раз менялась концепция функционирования государственного пенсионного обеспечения. Рассматривались различные варианты — от базовых пенсий для всех неработающих пенсионеров до социальных пенсий для тех пенсионеров, которые не смогли заработать право на получение трудовой (страховой) пенсии.

Итоговой стала концепция государственного пенсионного обеспечения, включающая как государственные пенсии для отдельных категорий граждан, так и социальную пенсию для всех нетрудоспособных граждан без подтвержденного трудового стажа или в случае его недостаточности для назначения страховой пенсии.

В рамках негосударственного пенсионного обеспечения государству отводится контрольно-надзорная роль, прежде всего это регулирование и надзор за деятельностью негосударственных пенсионных фондов.

Отличительными признаками негосударственного пенсионного обеспечения относительно государственного пенсионного обеспечения являются:

1) наличие множества децентрализованных частных организаций: негосударственные пенсионные фонды и организации, специализирующиеся на работе с ними, управляющие компании;

2) наличие в НПО особых финансовых источников — пенсионных взносов работодателей и работников в негосударственный пенсионный фонд и инвестиционного дохода. НПФ выступают в роли специфических институтов финансового посредничества, аккумулирующих сбережения широких слоев населения для осуществления долгосрочных инвестиций.

Участие государства в первую очередь сводится к созданию для участников рынка пенсионных накоплений (физические лица и НПФ) оптимальных условий, побуждающих в нужном для государства направлении к образованию, распре-

делению и использованию децентрализованных частных денежных средств (пенсионных фондов), способствующих обеспечению бесперебойного функционирования данного уровня пенсионной системы.

Что касается участия государственной власти в регулировании обязательного пенсионного страхования, то здесь государство, как правило, совмещает надзорно-контрольную и распределительную функции.

Это вызвано характерной особенностью системы ОПС, которая состоит в ее распределительно-накопительной природе. Можно сказать, что в рамках данной системы сложились два института страховщиков: ПФР и НПФ, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Пенсионный фонд самостоятельно распределяет взносы по ОПС на финансирование страховой пенсии и накопительной пенсии, руководствуясь при этом данными персонифицированного учета и выбранным застрахованным лицом вариантом пенсионного обеспечения.

Условно говоря, когда государству необходимо скорректировать уровень пенсионных прав населения в солидарной части системы ОПС, то оно регулирует отношения между ПФР и страхователями, определяя условия формирования страховой пенсии:

1) изменяя в большую или меньшую сторону число потенциальных получателей пенсионных выплат, меняя условия реализации пенсионных прав (величина минимального страхового стажа, минимальное число пенсионных баллов, возраст выхода на пенсию и т. д.);

2) изменяя величину самих пенсионных выплат, устанавливая максимальное число начисляемых ежегодно баллов или/и меняя ежегодную стоимость самого пенсионного балла;

3) регулируя финансовые потоки, устанавливая объем межбюджетного трансферта Пенсионному фонду России или/и меняя тариф страховых взносов на финансирование страховой пенсии.

В ситуации же, когда государство ставит для себя задачу скорректировать уровень пенсионных прав населения в накопительной части системы ОПС, то оно регулирует отношения между ПФР, страхователями, НПФ и управляющими компаниями, определяя условия формирования накопительной пенсии:

1) меняя тариф страховых взносов на финансирование накопительной пенсии;

2) регулируя правоотношения между участниками рынка пенсионных накоплений.

Если государственное регулирование солидарной части обязательного пенсионного страхования в сущности заключается в поиске баланса между поддержанием финансовой самостоятельности ПФР и исполнением социальных обязательств, то в накопительной части регулирование, как правило, состоит в выработке государством оптимальных правил игры между участниками рынка пенсионных накоплений. Однако бывают

и исключения. В частности, одним из примеров прямого вмешательства государства является действующая с 2014 г. заморозка программы накопительной части пенсии (все страховые взносы, уплачиваемые работодателями в Пенсионный фонд, направляются исключительно на страховую часть), которая ударила по рынку НПФ, введя его в состояние стагнации. При этом пострадало и финансовое состояние будущих пенсионеров, которые лишились своего потенциального дохода, который они могли бы получить при удачном размещении своих накоплений.

Вместе с тем заморозка фактически ликвидировала накопительную пенсию, перечеркнув итог многолетних реформ.

Следует подчеркнуть, что за прошедшие десятилетия реформ четыре раза радикально менялась концепция функционирования пенсионной системы. Множество раз трансформировался способ исчисления пенсии, разрабатывались различные механизмы финансирования, корректировались тарифы и т. д. Тем не менее не удалось достичь главной цели реформ — существенно повысить качество пенсионного обеспечения. Напротив, дальнейший ход пенсионной реформы привел к системному ухудшению положения пенсионеров. В результате с 2019 г. начался новый этап реформирования пенсионной системы, призванный решить, во-первых, финансовую неустойчивость пенсионного фонда посредством повышения пенсионного возраста на 5 лет, а во-вторых, перезапустить на новых принципах накопительный компонент.

Как отмечают специалисты, проблемы солидарной части системы ОПС послужили источником нестабильности для накопительной. Перекрыв новые поступления в систему накоплений, государство фактически сделало эту систему замкнутой. Получить новые деньги фонды могут исключительно из ПФР от так называемых «молчунов» или за счет переманивания клиентов друг у друга [1, с. 202].

Итак, социальная политика государства является совокупностью специфических видов деятельности, которые пытаются регулировать социальные отношения между различными субъектами пенсионных отношений.

От состояния социальной сферы и эффективности проводимой государством политики в пенсионной сфере зависит благополучие нетрудоспособной категории граждан, а также стабильность общества, его устойчивое развитие в целом.

Можно заключить, что защита интересов будущих пенсионеров является достаточно простой задачей как на уровне отдельного пенсионного фонда/управляющей компании, так и на уровне пенсионной системы в целом, успешно решать которую возможно лишь при активном и последовательном участии государства и его институтов.

Глобальной проблемой государственного регулирования пенсионной системой является поиск оптимального компромисса между экономи-

ческими интересами участников пенсионной системы: страхователей, страховщиков и застрахованных лиц. Однако при этом безусловным приоритетом должна оставаться реализация экономических интересов застрахованных лиц как главная функция пенсионной системы.

Таким образом, государство, действуя в рамках ограниченных финансовых ресурсов, не может не реагировать на социальные волнения в обществе, т. е. правительство вынуждено принимать решения, которые можно считать популистскими, направленными на удовлетворение текущих общественных запросов, что снижает эффективность государственных мер по регулированию социальной сферы в целом и пенсионной системы в частности.

Другой проблемой государственного управления пенсионным обеспечением, вытекающей из институциональной основы пенсионной системы, является фактическое разделение системы обязательно пенсионного страхования на две сферы — солидарную и накопительную, при этом наблюдается негативная зависимость накопительной сферы от состояния страховой сферы (заморозка накопительной пенсии). Данная особенность устройства системы ОПС создает определенные трудности для ее регулирования и требует взвешенного и системного подхода при реализации государственной социальной политики.

Вместе с тем эффективность регулирования пенсионной системы любой страны, в том числе и России, находится в прямой зависимости как от экономических, так и от социально-демографических факторов, наблюдаемых в экономике страны. Исходя из имеющегося опыта государственного управления пенсионным обеспечением можно отметить, что трудности в экономической сфере, как правило, приводили к структурным изменениям в государственной политике по регулированию пенсионной системы: смена концепций устройства системы, отказ от устоявшихся правил игры, увеличение/сокращение пенсионных прав, переориентация с долгосрочных целей на краткосрочные и т. д.

Соответственно, решение данных проблем не представляется возможным в отрыве от устранения, минимизирования экономических провалов в российской экономике, а также негативных демографических тенденций последних десятилетий.

В заключение можно сказать, что, несмотря на имеющиеся недостатки и трудности в осуществлении государственного регулирования пенсионной системы, альтернативы ему не существует. Глубина и масштабность процессов, происходящих в пенсионной сфере, делают государство необходимым и важным участником пенсионной системы России. В связи с этим совершенствование механизмов государственного управления пенсионным обеспечением, устранение имеющихся недостатков будут способствовать достижению как экономических, так и социальных задач в повышении качества жизни пенсионеров.

**Список литературы**

1. *Соловьев А. К.* Методы антикризисного регулирования пенсионной системы // Государственное управление Российской Федерации: вы-

зовы и перспективы : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 25 нояб. 2017 г.). М. : КДУ, Добросвет, 2018. 856 с.

**O. N. Kozlova, D. O. Cherney**

**STATE REGULATION ISSUES OF PENSION SYSTEM IN RUSSIA**

The article reveals the essence of state regulation of the pension system of the Russian Federation. It justifies the need for the state to pursue a social policy as the implementation of a function to combat social risks in modern society, in particular with the risk of old age. In the course of the study, key features and methods of state influence on pension legal relationships at each of the three levels of the Russian pension system were identified, and problems in the implementation of its state regulation, which includes the formation of a legislative base, control and supervision and distribution functions, were shown. The difficulty lies in the fact that state regulation of the pension system is carried out in conditions of limited financial resources, which leads to halfness of the decisions, adoption of populist measures and contradictions between current and long-term tasks. However, there is no alternative to state regulation, since only state regulation is able to balance the interests of all participants in the pension system.

*Keywords:* pension insurance, state regulation of the pension system.