Владимир ЕМЕЛЬЯНЦЕВ

РЕФОРМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СТРАНАХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Социальное обеспечение и наличие соответствующих институтов являются одним из основных признаков социально ориентированного государства. Право и практика его применения выступают важнейшим регулятором социального государства. В Российской Федерации конституционные нормы допускают распределение рисков и ответственности между государством и гражданином в вопросах социального обеспечения. Наблюдаемый здесь конфликт поколений осложняет процесс реформирования системы социального обеспечения: для старшего поколения на передний край выдвигается разочарованность низким уровнем социальных стандартов, для молодого поколения – забота о своем будущем и будущем своих детей. Это дает почву для разных взглядов, мнений, дискуссий, которые в свою очередь создают основу для разных векторов управленческих решений. Отчетливо этот конфликт проявляется в пенсионной системе, особенно на примере обязательного накопительного компонента. Развитие евразийской интеграции формирует новые вопросы о дальнейших судьбах пенсионной системы. Для государств постсоветского пространства всегда был характерен высокий уровень трудовой миграции. По различным оценкам и сейчас до 10% от общей численности трудоспособного населения работает и длительно проживает в других странах, как правило, нелегально. Это требует решения ряда сущностных проблем с их пенсионным обеспечением в будущем. В статье анализируются основные тренды развития пенсионной системы в Российской Федерации и странах Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: евразийская интеграция, накопительный компонент пенсионного обеспечения, пенсионное обеспечение, пенсионное страхование, социальное обеспечение, социальное страхование, эффективность инвестирования пенсионных накоплений

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. На попечении государства находилась и социальная сфера.

Политика большинства современных государств в вопросах социального обеспечения находится под влиянием глобализирующихся рынков и трудовых ресурсов, роста миграционных потоков, теневой

(неформальной) экономики, повторяющихся финансовых кризисов¹. Эти общие факторы, с учетом национальной специфики развития каждой страны, привели к формированию и национально-специфичных моделей социального обеспечения. При всем многообразии последних в их основе лежат две, в определенной степени противоположных, концепции — либеральная и социальная концепции социального обеспечения².

Социальное обеспечение в России: от государственного патернализма к рыночной самостоятельности

Основу советского права социального обеспечения составляла идея о государственном патернализме, основанная на принципе солидарности поколений, экономически подкрепляемая общегосударственной собственностью. Идеология современных рыночных отношений смещает приоритеты от коллективной солидарности к частному индивидуализму.

Смена приоритетов обусловила выдвижение на передний план ряда принципиальных вопросов, от решения которых зависит будущая модель социального обеспечения. Эти вопросы стали и приоритетными направлениями исследовательской деятельности видных отечественных юристов. Во-первых, нормы права социального обеспечения, как никакие другие, требуют преемственности в своем регулировании. Во-вторых, старые нормы и принципы при формировании нового регулирования не могут быть игнорированы в угоду кратковременным интересам и трудностям, ведь это может повлечь разрушение всей системы в целом и нарушение основных прав человека, признанных на международном уровне, а в конечном итоге и к социальным потрясениям³.

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 обеспечения⁴. Очевидно, что без значительного пополнения страховых фондов невозможно улучшить материальное положение застрахованных и их семей.

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

² Подробнее об этом см. также: *Воронин Ю.В.* К вопросу о роли социального обеспечения в рыночной экономике. В книге: *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.* Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 56–63.

³ См. из последних работ: *Хабриева Т.Я.* Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // *Журнал российского права.* 2014. № 8. СПС «КонсультантПлюс»; *Захаров М.Л.* Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // *Журнал российского права.* 2015. № 7. СПС «КонсультантПлюс».

⁴ 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”».

Много критических замечаний продолжает высказываться в отношении динамики развития пенсионного законодательства за последние годы и о прогнозе его применения в ближайшей перспективе⁵. Уступки бизнес-сообществу в части сокращения страховых пенсионных платежей с 2002 г.⁶ не привело к ожидаемому росту экономики. Крупный частный бизнес, государственные корпорации и коммерческие организации с государственным участием по факту не выполнили свои негласные обязательства – повысить производительность труда, обеспечить рост экономики, уменьшить теневую экономику. Формально упрекнуть их в этом сложно – юридически такие обязательства не были закреплены. 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 накоплениями⁷.

Обычно в системе государственного пенсионного страхования уплата страховых взносов возлагается на предпринимателя и работника. Взносы, уплачиваемые предпринимателем, как правило, выше⁸. Представители бизнес-сообщества постоянно делают заявления о непомерно высоких тарифах страховых взносов. Это, по их мнению, сдерживает развитие бизнеса, а также способствует утечке из страны капитала. Обосновывая таким образом необходимость снижения страховых взносов, и, следовательно, увеличения прибыли, отечественное бизнес-сообщество добилось снижения тарифа страховых взносов в России с 29% до 22%, чего не наблюдалось ни в одной развитой стране⁹.

Российское государство в бездействии упрекнуть сложно – оно приняло ряд серьезных мер в экономике, которые в т.ч. позволили снизить угрозу финансовой основе страховой пенсионной системе. В частности, предварительные оценки позволяют утверждать о снижении объемов теневой экономики. Этому способствовал ряд системных мер:

- правовых (в первую очередь создание так называемого антиотмывочного законодательства¹⁰);

⁵ Андриченко Л.В., Аюбян О.А., Васильев В.И. и др. Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. С. 52–56.

⁶ Утратил юридическое значение размер заработка и страховой (трудовой) стаж, т.е. два основных показателя, характеризующих трудовой вклад работника; изменилась база для исчисления пенсии.

⁷ Федеральный закон от 17.12.2001 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.

⁸ 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.

⁹ Специалисты называют размер оптимального тарифа – 26%.

¹⁰ Правовую основу составил Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

- организационных (создание в лице Центрального банка России мегарегулятора¹¹);
- экономических (например, упорядочение оборота в отдельных секторах экономики, подверженных теневым тенденциям¹²).

Новый разворот пенсионной проблемы — судьба накопительного компонента и соотношение государственного и негосударственного пенсионного обеспечения. Кризис 2008 г. вынудил правительства многих развивающихся стран серьезно изменить отношение к накопительному компоненту: от снижения его процента вплоть до его 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 вкрапленным в нее с 2002 г. накопительным компонентом. Однако этот элемент был включен именно в модель обязательного пенсионного страхования¹³. Следовательно, участвуя в накопительной пенсионной системе, даже основанной на обязательном порядке, *застрахованный принимает на себя риски снижения своего пенсионного капитала*.

Важно, что 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 и 2) Конституции 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 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», а также применять дифференцированный подход, в частности, устанавливать особенности обязательного и добровольного пенсионного страхования для различных возрастных категорий граждан¹⁴. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации федеральный законодатель, используя такое право, должен:

¹¹ С 1 сентября 2013 г. в соответствии с Федеральным законом от 23.07.2013 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.

¹² См., напр.: Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2007 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».

¹⁴ Там же.

- руководствоваться разумно понимаемой необходимостью осуществления соответствующих мер;
- учитывать имеющиеся у государства финансовые возможности и прогнозируемые показатели социально-экономического развития;
- наполнять механизм пенсионного страхования конкретным содержанием¹⁵.

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 непредсказуемости относительно судьбы своего пенсионного обеспечения. *Обозначенная проблема требует законодательного решения.*

В России 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 Российской Федерации). 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”»¹⁶. 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 ответственности¹⁷. Конституционный Суд Российской Федерации сформировал новое толкование взаимосвязи указанных принципов, высказавшись, что Российская Федерация «правовое демократическое государство с социально ориентированной рыночной экономикой»¹⁸.

Национальные модели социального страхования в рамках ЕАЭС

В современном глобализирующемся мире проблемы «соседей» теснейшим образом переплетаются, а перспективы региональной интеграции во много оказываются зависимыми от решения социальных вопросов. Одним из таких региональных интеграционных проектов является Евразийский союз, идея создания которого была озвучена

¹⁵ Там же.

¹⁶ *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» (22 апреля 2015 года, г. Москва) / Е.А. Абросимова, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др., под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. М.: РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Юридический факультет им. М.М. Сперанского, Юстицинформ, 2015. СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Там же.

¹⁸ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 октября 2015 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Закона Российской Федерации „О занятости населения в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина М.В. Чайковского». Система ГАРАНТ.

еще в 20–30-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 истории¹⁹.

Пока еще проект общеевразийской интеграции, несмотря на развитую систему аргументации и поддержку на самом высоком уровне, 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 сообщество²⁰, затем – пришедший ему на смену Евразийский экономический союз²¹).

Именно выработка странами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) единой политики в иных интеграционных сферах, в т.ч. в сфере социальной политики (включая социальное страхование), является в настоящий момент одной из важнейших задач по дальнейшему углублению евразийской интеграции. Такая интеграция 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.

Важнейшим направлением такого углубления сотрудничества является укрепление согласованности в сфере социального обеспечения. Однако формирование единой евразийской системы социального страхования – процесс сложный. Он неизбежно столкнется со

¹⁹ 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 20–30 гг. XX века // Credo New. 2012. N 1 / URL: http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/credo-new-2012-1/13144-diskussii-po-evraziystvu-i-formirovanie-evraziyskoj-socialnoy-seti-v-russkoj-emigracii-20-30-gg-hh-veka.html).

²⁰ См.: Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (подписан в г. Астане 10.10.2000) // Собрание законодательства РФ. 18.02.2002 г. № 7. Ст. 632. Действие документа приостановлено и прекращается с момента вступления в силу Договора о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества (подписан в г. Минске 10.10.2014). Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 21.10.2014).

²¹ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014, стороны – Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан). Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 16.01.2015); Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (подписан в г. Минске 10.10.2014) // Собрание законодательства РФ, 23.02.2015. № 8, ст. 1107; Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (подписан в г. Москве 23.12.2014). Документ опубликован не был, см. электронную версию, размещенную в СПС «КонсультантПлюс».

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 законодательство²².

В Республике Беларусь законодательство о социальном обеспечении сформировалось под влиянием основных принципов и традиций советского периода развития государственности. Пенсионная система тоже сохранилась практически в неизменном виде, она основана на солидарном принципе, что предполагает перераспределение платежей от социальных групп работающего поколения в пользу пенсионеров, т.е. от одного поколения другому. Республика Беларусь сохранила и профессиональное пенсионное страхование и 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. Государство является единственным собственником средств социального страхования. Управление этими средствами осуществляет Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь²³.

Таким образом, пенсионная система Республики Беларусь является полностью государственной и не предполагает внедрения накопительных моделей социального страхования. Государство последовательно сохраняет *линию на монополию в сфере управления социальным страхованием*.

В Республике Казахстан сформирована децентрализованная система управления социальными выплатами²⁴, в которой участвуют субъекты как публичного, так и частного права. Государство сохраняет за собой

²² 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 03.06.2003 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. также более подробно: *Касторнова Т.А.* Перспективы создания фонда гарантирования страховых выплат в России на основе позитивного зарубежного опыта // Финансовое право. 2011. № 12. С. 11–13.

²³ Правовой статус Фонда закреплен в Указе Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 года № 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».

²⁴ Система законодательства Республики Казахстан о социальном страховании сформирована такими законами, как Закон Республики Казахстан от 25.04.2003 г. № 405-III «Об обязательном социальном страховании»; Закон Республики Казахстан от 12.04.2005 г. № 36-III ЗРК «О государственном социальном заказе»; Закон Республики Казахстан от 29.12.2008 г. № S114-IV ЗРК «О специальных социальных услугах»; Закон Республики Казахстан от 21.06.2013 г. № 105-V ЗРК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»; Закон Республики Казахстан от 19.05.2015 г. № S314-V ЗРК «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях». База данных «Законодательство стран СНГ».

право определять возможные направления инвестирования средств фондов социального страхования, делегировав Правительству Республики Казахстан определять правила деятельности с финансовыми инструментами²⁵.

Республика Казахстан – одна из первых стран СНГ, которая начала внедрять накопительный компонент в пенсионную систему. За 15 лет в Республике Казахстан в основном удалось сформировать основы пенсионного рынка, поддерживать доверие граждан к накопительной пенсионной системе, предусматривающей накопление сбережений на индивидуальных счетах в накопительных пенсионных фондах²⁶.

Вместе с тем попытка совместить основы договорного права с институтом обязательного платежа привела к весьма неоднозначным правовым решениям с точки зрения юридической логики. Исследуя правовую природу правоотношений, сформировавшихся между пенсионным фондом и гражданином²⁷, Конституционный Совет Республики Казахстан пришел к выводу о том, что они отличаются от товарно-денежных отношений и иных отношений, 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 за несвоевременное удержание (неначисление) и (или) неперечисление обязательных пенсионных взносов; отнесение договора о пенсионном обеспечении относится 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»²⁸.

²⁵ Так, постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 августа 2004 года № 878 утверждены Правила осуществления Государственным фондом социального страхования деятельности, связанной с финансовыми инструментами, постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 ноября 2007 года № 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.

²⁶ См. официальный сайт Единого накопительного пенсионного фонда / URL: <http://www.enpf.kz/100> (дата обращения 08.09.2015).

²⁷ 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 отказался выплатить ему его пенсионные накопления.

²⁸ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 года № 3. База данных «Законодательство стран СНГ».

В результате такой расстановки приоритетов между социальными и экономическими 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». С другой стороны, сконструировать в своем Постановлении новую норму – запрет, норму о «неполном праве собственности»²⁹, 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 пенсии³⁰.

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 т.ч. 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»³¹. 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»³².

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 пришел к выводу, что иностранный гражданин и лицо без гражданства теряют право на пенсионное обеспечение в Республике Казахстан, т.е. по смыслу

²⁹ 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 года № 3. База данных «Законодательство стран СНГ».

³⁰ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 апреля 2004 года № 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, № S661». База данных «Законодательство стран СНГ».

³¹ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 21 декабря 2001 года № S18/2. База данных «Законодательство стран СНГ».

³² Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 7 июня 2000 года № 4/2. База данных «Законодательство стран СНГ».

законодательства Казахстана – право на собственное имущество³³. Допуская перевод вкладчиком средств из одного накопительного фонда в другой, государство, тем не менее, ограничило возможность их изъятия³⁴.

В 2013 г. в Республике Казахстан произошло обновление пенсионного законодательства – принят Закон № 105-V ЗРК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»³⁵. 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 их стажа в накопительной пенсионной системе и увеличения объема пенсионных накоплений. Рассматривая вопросы повышения пенсионного возраста, Конституционный Совет Республики Казахстан пришел к выводу, что это не противоречит Конституции Республики Казахстан³⁶.

Анализ законодательства в сфере пенсионного страхования Республики Казахстан показал, что наряду с политикой по государственной монополизации в сфере обязательного социального пенсионного страхования государство проводит политику по распределению рисков с гражданином, предоставив возможность выбрать 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 параметрическом уровне, т.е. связанная с поэтапным повышением и выравниванием пенсионного возраста мужчин и женщин. Переход на накопительную

³³ Конституционный Совет Республики Казахстан указал, что «в случае изъятия им всех имеющихся пенсионных накоплений, государству Казахстан невозможно будет обеспечить в полной мере вышеназванные 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 года № 3. База данных «Законодательство стран СНГ».

³⁴ 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».

³⁵ Казахстанская правда, 22 июня 2013 г. № 212–213 (27486–27487).

³⁶ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 июля 1996 года № 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».

пенсионную систему означает не только стремление государства не допустить кризиса пенсионной системы в условиях старения населения, но также и стремление разделить по мере возможности бремя пенсионного обеспечения с самими гражданами. Важным фактором, стимулирующим повышение доверия граждан к системе социального страхования, служат нормы о гарантиях государства по сохранению обязательных отчислений на социальное страхование³⁷.

По-своему интересна модель социального страхования, сформированная в **Кыргызской Республике**. Ст. 1 Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном страховании» содержит весьма осторожную формулу о 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 № 103 «О Социальном фонде Кыргызской Республики» Социальный фонд Кыргызской Республики (далее – Социальный фонд) является исполнительным органом системы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения в Республике, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, действующим на принципах самоуправления. Социальный фонд осуществляет учет (администрирование) юридических и физических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории Кыргызской Республики, ведение банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов, а также сбор, аккумуляцию и передачу страховых взносов в Пенсионный фонд, Государственный накопительный пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд оздоровления трудящихся.

Несмотря на декларируемые заявления о том, что в Кыргызской Республике создана и успешно функционирует единая самоуправляемая система государственного социального страхования и пенсионного обеспечения³⁸, по нашему мнению, управление этой системой построе-

³⁷ Так, согласно ст. 5 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V 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).

³⁸ Официальный сайт Социального фонда Кыргызской Республики / URL: http://beta.sf.kg/ru/about_fund/sf_history (дата обращения 08.09.2015).

но на административных принципах и полной централизации³⁹. Государство сохраняет за собой монополию на аккумуляцию средств социального страхования.

Для Кыргызской Республики характерны и общие проблемы пенсионной системы⁴⁰. В 2014 г. Правительством Кыргызской Республики утверждена концепция развития системы пенсионного обеспечения⁴¹. Существующая государственная обязательная пенсионная система 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 Республике уже проведено постепенное повышение пенсионного возраста с 60 до 63 лет – для мужчин, с 55 до 58 лет – для женщин. С 1 января 2010 г. в систему с условно-накопительными⁴² пенсионными счетами был введен накопительный компонент в размере 2% от взноса работника. В настоящее время пенсионная система республики состоит из трех компонентов: государственная обязательная солидарная пенсионная система; обязательный накопительный компонент; добровольная индивидуальная накопительная система. Предполагается дальнейшее развитие условно-накопительной пенсионной системы. Авторы концепции развития пенсионного обеспечения Кыргызской Республики 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

³⁹ 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).

⁴⁰ Проявляются и сугубо региональные проблемы. Например, низкий охват системой государственного пенсионного страхования трудовых мигрантов (по разным оценкам, свыше 10% от общей численности населения Кыргызской Республики работает и проживает в других странах, в т.ч. в Российской Федерации).

⁴¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 24 ноября 2014 г. № 670 «Об утверждении Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики». База данных «Законодательство стран СНГ».

⁴² 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.

страховании отводит негосударственным пенсионным фондам, по факту сохраняется государственная монополия на этот вид деятельности: в республике действует всего один негосударственный пенсионный фонд «Кыргызстан».

Перспективной новеллой Концепции, которая может иметь далеко идущие перспективы для государств – партнеров ЕАЭС, 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»⁴³.

Для **Республики Армения** характерны довольно противоречивые процессы в сфере эволюции системы социального страхования. Начиная с 2010 г. в республике началось обновление законодательства, направленное на изменение принципов формирования средств социального страхования, в т.ч. реформа пенсионного законодательства, предусматривающая законодательное закрепление основ для развития накопительного компонента в пенсионной системе⁴⁴. Нынешняя пенсионная система Республики Армения включает:

- государственное пенсионное обеспечение;
- обязательную накопительную пенсионную составляющую;
- 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.

Вместе с тем в ст. 49 Закона Республики Армения от 30 декабря 2010 г. № ЗР-244 «О накопительных пенсиях» закреплена норма о гарантировании возвратности уплаченных участниками обязательных накопительных взносов. Согласно ч. 1 гарантируется возвратность всей суммы уплаченных участниками обязательных накопительных взносов с уточнением годовой инфляции, ч. 2 предусматривает, что возвратность 20% суммы, установленной частью 1 настоящей статьи,

⁴³ 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 работодателю уплачивать страховые взносы за временно пребывающих граждан на территории Российской Федерации, осуществляющих у него трудовую деятельность.

⁴⁴ Закон Республики Армения от 30 декабря 2010 г. № ЗР-243 «О государственных пенсиях»; Закон Республики Армения от 30 декабря 2010 г. № ЗР-244 «О накопительных пенсиях»; Закон Республики Армения от 30 декабря 2010 г. № ЗР-245 «Об инвестиционных фондах». База данных «Законодательство стран СНГ».

гарантируется Гарантийным фондом, созданным на основании настоящего Закона, а остальных 80% – Республикой Армения.

В 2014 г. в Республике Армения начался переход с добровольной накопительной пенсионной системы на обязательную⁴⁵. Такие законодательные новации не обошлись без юридических споров. Конституционный суд Республики Армения признал новые законодательные решения не соответствующими Конституции республики, 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 распоряжение собственной заработной платой, закон признать недействительным»⁴⁶.

Полагаем, что в Армении на словах сохраняются тенденции отхода от частноправовых начал в системе пенсионного страхования к публичным обязательствам государства, но по факту мы наблюдаем стремление государства избавиться от излишнего бремени патернализма в страховых отношениях, который (как и для других членов ЕАЭС, что их, несомненно, роднит) является в определенной степени наследием советского прошлого.

На пути к единой системе социального страхования

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

- патерналистская модель организации социального страхования (Республика Беларусь);
- умеренно-патерналистская модель организации социального страхования (Российская Федерация, Кыргызская Республика);
- неопатерналистская модель организации социального страхования (Республика Армения, Республика Казахстан).

Необходимость преодоления кризисных явлений в сфере социального страхования внутри собственной страны в условиях современной непростой экономической и внешнеполитической ситуации заставляет государства – члены Евразийского экономического

⁴⁵ Пенсионная система Армении регулируется Законом Республики Армения от 30 декабря 2010 г. № ЗР–243 «О государственных пенсиях», Законом Республики Армения от 30 декабря 2010 года № ЗР–244 «О накопительных пенсиях».

⁴⁶ URL: <http://www.arminfo.info/index.cfm?objectid=51486BD0-BA44-11E3-81F50EB7C0D21663>.

союза отодвигать проблемы выстраивания общей системы социального страхования на второй план.

Можно прогнозировать, что переход к единой системе социального страхования во всех государствах Евразийского экономического союза будет 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.

Несмотря на имеющиеся трудности, страны – члены Евразийского экономического союза пытаются совершать некоторые шаги на пути к правовой интеграции в сфере социального обеспечения⁴⁷, в т.ч. социального страхования⁴⁸.

Пока государства – участники Договора о Евразийском экономическом союзе находятся в стадии «сглаживания противоречий» между различными национальными системами. Такой подход в чем-то схож с решением похожей проблемы странами Европейского Союза⁴⁹.

Полагаем, что процесс евразийской экономической интеграции объективно будет нарастать. Он требует гармонизации законодательства, что 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 обеспечения и страхования*.

В ближайших планах стоит вопрос о заключении Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза⁵⁰. Целесообразным здесь видится объективный анализ всех систем правового регулирования пенсионного обеспечения государств – членов Евразийского экономического союза с точки зрения эффективности выполнения ими своих функций. Подводный камень для такого этапа интеграции заключается в возможном

⁴⁷ См., напр.: п. 3 ст. 98 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

⁴⁸ Подробнее см.: сайт регионального отделения Фонда социального страхования РФ / URL: http://45fss.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1967:2015-0212114826&catid=29:2011-08-08-071134&Itemid=100034 (дата обращения 30.04.2015).

⁴⁹ 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 Союза. Официальный сайт Департамента социального страхования Министерства социальных дел Эстонии / URL: <http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/10677/> (дата обращения 30.04.2015).

⁵⁰ См., напр.: п. 18 Плана мероприятий по реализации Концепции развития системы пенсионного обеспечения Кыргызской Республики (в редакции постановления Правительства КР от 2 декабря 2015 года № 825) / URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/gu-gu/97201>.

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.

* * *

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.