

Пенсионная реформа в России: транзит от государственного обеспечения к гарантиям страховых механизмов выплаты

Pension reform in Russia: transit from the state providing to guarantees of insurance mechanisms of payment

Санжаревский Игорь Иванович, доктор политических наук, профессор. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (тамбовский филиал), профессор кафедры государственного управления и гуманитарных дисциплин. Адрес 392000, Тамбовская область, г. Тамбов, ул. Моршанское шоссе, 14а. E-mail: politupr@yandex.ru.

Igor I. Sanzharevskiy, the doctor of political sciences, professor. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tambov branch), professor of department of public administration and humanitarian disciplines. Address: 392000, Tambov region, Tambov, Morshanskoye Highway St., 14a. E-mail: politupr@yandex.ru.

Аннотация

На основе институционального анализа пенсионная реформа в современной России рассматривается как транзит от системы государственного обеспечения выплаты пенсий к системе государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий. В статье выделяется три этапа пенсионной реформы, раскрывается их основное содержание. В качестве основной особенности текущего момента, на основе анализа публичной дискуссии определяется увлеченность акцентуацией на вопросах сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России при принятии очередного государственного управленческого решения, что породило определенную эмоционально выраженную социальную напряженность. Определяется методологически неверным акцентирование внимания в публичной дискуссии по повышению пенсионного возраста на старость только как биологическое старение, когда уже юридически (институционально) оформлено понимание старости как нетрудоспособности по возрасту, как страхового события. В связи с этим и в соответствии с действующим законодательством в статье акцентируется внимание на том, что за рамками публичного обсуждения пенсионной реформы остались позиция и концепция Центрального банка Российской Федерации, несмотря на то что осуществление защиты прав и законных интересов страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей по обязательному пенсионному страхованию является его прямой функцией.

Abstract

The institutional analysis is the basic in article. Pension reform in modern Russia is considered as transit from the system of the state ensuring payment of pensions to the system of the state guarantees of insurance mechanisms of ensuring payment of pensions. Situation analysis, the analysis of content of public discussions marks out as the main feature of a present situation enthusiasm of the government on questions of balance of the budget of the Pension Fund of the Russian Federation. It you cause emotionally expressed social tension in society. Discussing raising the retirement age, it is methodologically incorrect to speak about an old age only as biological aging. Now the understanding of an old age as disability on age as insurance event is legally issued. In modern Russia protection of the rights and legitimate interests of insurers, the insured persons and beneficiaries on mandatory pension insurance is direct function of the Central bank of the Russian Federation, but the Bank of Russia kept from public discussion of pension reform. Three stages of pension reform are allocated. The main maintenance of each stage reveals.

Ключевые слова: пенсионная реформа; государственное пенсионное обеспечение; страховые механизмы; пенсионный возраст; государственное управленческое решение; страховая пенсия, страховой случай.

Keywords: pension reform; state provision of pensions; insurance mechanisms; retirement age; state administrative decision; insurance pension, insured event.

Обсуждение вопросов пенсионного обеспечения в связи с наступлением нетрудоспособности по достижению определенного возраста (пенсия по старости) в настоящее время имеет ярко выраженную эмоциональную окраску. Инициированные Правительством РФ предложения по повышению возрастных критериев, дающих право получения страховой пенсии, были поддержаны партией «Единая Россия», имеющей

абсолютное большинство голосов в Государственной Думе. Данная инициатива поддержку у населения не нашла, тем более что пенсионные правила с 2000 года менялись уже трижды. Согласно опросу, проведенному исследовательским холдингом «Ромир», 92% респондентов против повышения порога выхода на пенсию по возрасту до 65 лет для мужчин и 63 лет для женщин. Более чем половину россиян устраивает нынешние параметры пенсионной системы, которые гарантируют право выходить на заслуженный отдых мужчинам в 60 лет, а женщинам – в 55 лет («Ромир», 2018).¹

Таким образом в современной России сложилась социально-политическая обстановка, при которой, с одной стороны, негативные эмоции граждан распространяются по информационным и социальным ресурсам интернет, вышли на улицы, инициировано требование по проведению референдума. С другой стороны, эмоциональность поведения государственных должностных лиц от чиновников до депутатов, основанная на понимании того, что власть не имеет права быть слабой, власть всегда основана на монополии, опирающейся на корпоративную и партийную этику и солидарность, создают в сфере государственного и муниципального управления ситуацию, когда Правительство и партия власти, чтобы «сохранить лицо», вынуждены разворачивать в общественном мнении дискуссию уже не о повышении пенсионного возраста, а о пенсионной реформе в целях формирования общественного мнения о взвешенности и сбалансированности интересов при принятии государственного управленческого решения.

Анализ в научных изданиях современной публикационной активности по вопросам реформирования системы пенсионного обеспечения в современной России показывает акцентуацию авторов (Демьянова А. В., 2015, с. 160–185; Кузин С.И., 2018, с. 137-143; Ильичева Ю.А., 2018, с. 56-59; Никифорова Н.Н., 2018, с. 38-43; Чалых О.П., 2018, 10-15; Сильникова А.А., 2018, с. 783-787) на отдельно взятых аспектах пенсионной реформы (например, в контексте ее значения в системе социального обеспечения, пенсионного обеспечения госслужащих и отдельных категорий граждан, пенсионного возраста и т.д.), с одной стороны.

С другой стороны, абсолютное большинство статей (Романова Д.М., 2017, с. 210-230; Джевицкая Е.С., Рыбакова Ю.С., 2018, с. 8-14; Ляшок В.Ю., Малева Т.М., Горлин Ю.М., 2018, с. 148-179; Ефимова Т.И., 2018 с. 10-15; Соловьев А.К., 2018, с. 44-49) посвящается вопросам бюджетной сбалансированности, софинансирования и участия граждан в системе обязательного пенсионного страхования.

¹ См.: Пенсии отнимут, налоги своруют: почему мы боимся реформ (Редакционная статья) // Исследовательский холдинг «Ромир» URL: <http://romir.ru/studies/dojit-do-pensii> (дата обращения 5.09.2018).

Третья группа публикаций (Вафин Э.Я., 2018, с. 62-65; Низова Л.М., Михайлова Н.А., 2018, с. 43-50; Мищенко О.А., Леонидова Е.Г., 2018, с. 43-49; Тебекин А.В., 2018, с. 51-57; Кунгуров А.В., 2018, с. 8-11.), как правило, сосредотачивается на зарубежном опыте и формулировке предложений по перспективным направлениям развития системы пенсионного страхования.

В этой связи представляется наиболее целесообразным и продуктивным, с одной стороны, опираясь на методологию институционального анализа сформулировать сущностное понимание процесса пенсионного реформирования, определить основные этапы реформирования пенсионной системы современной России. С другой стороны, с помощью анализа содержания публичных выступлений (ситуационный анализ), наполняющих эмоциями и дискуссионностью современную социально-политическую реальность, рассмотреть вопросы взвешенности и сбалансированности интересов при принятии государственного управленческого решения.

Первое изменение правил: Нужна ли пенсионная реформа в современной России и в чем ее смысл?

Не вдаваясь в глубокие исторические дискурсы, представляется правильным констатировать исторический факт, что 25 декабря 1991 года после прекращения действия договора от 29 декабря 1922 года о создании СССР название государства «РСФСР» было изменено на «Российская Федерация (Россия)». При этом современная Россия провозгласила себя преемницей Советского Союза. В следствие этого на территории России продолжали действовать законы СССР.

Единый закон СССР «О государственных пенсиях» был принят только в 1956 году, которым предусматривались пенсии по старости, по инвалидности и в случае потери кормильца. В законе закреплялись основные принципы советской пенсионной системы: гарантированные государственные пенсии без каких-либо вычетов из заработка трудящихся; выплата пенсии за счёт средств общесоюзных фондов; единые основания пенсионного обеспечения (старость, инвалидность, потеря кормильца); единый возраст и единые требования к трудовому стажу, необходимому для назначения пенсии; единый порядок исчисления размера пенсии из заработка с преимуществом для невысокооплачиваемых категорий работников. В основе исчисления пенсии каждого трудящегося лежал размер зарплаты. Полная пенсия предоставлялась мужчинам с шестидесяти лет со стажем работы не менее двадцати пяти лет и женщинам с пятидесяти пяти лет со стажем не менее двадцати лет. Закон «О пенсиях и пособиях членам колхозов» - был принят позже, в 1964 году. Унификация пенсионного законодательства СССР оформилась в 1990 г. принятием закона «О пенсионном обеспечении граждан в СССР»,

который утратил силу на основании Закона РСФСР от 20 ноября 1990 года № 341-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

В СССР система государственной защиты базировалась только на государственном обеспечении, собственность была государственной и пенсии обеспечивались за счет госбюджета. А в современной России наряду с государственной собственностью теперь есть и институт частной собственности. Так начался процесс реформирования пенсионной системы и выделения Пенсионного фонда России в самостоятельную внебюджетную кредитно-финансовую систему, которая стала осуществлять финансирование выплаты пенсий, за счет страховых взносов работодателей, граждан и ассигнований из федерального бюджета.

В отличие от советского законодательства наряду основаниями пенсионного обеспечения по старости, инвалидности, потере кормильца было установлено еще одно основание получения пенсии - по выслуге лет. Таким образом, необходимость реформирования системы пенсионного обеспечения была обусловлена становлением многообразия форм собственности наряду с государственной. *Смысл пенсионной реформы заключается в переходе (транзите) от системы государственного обеспечения выплаты пенсий к системе государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий.* Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», делает обязательной систему пенсионного страхования на всей территории России, определяет переход от системы государственной защиты основанной на государственном обеспечении к системе государственной защиты страховых механизмов обеспечения социальной защиты граждан. Федеральный закон устанавливает основы государственного регулирования обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, регулирует правоотношения в системе обязательного пенсионного страхования, а также определяет правовое положение субъектов обязательного пенсионного страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, ответственность субъектов обязательного пенсионного страхования.

Важно отметить, во-первых, что Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1, продолжает действовать в части, не противоречащей данному Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (Пенсионный фонд России, 2018).² Во-вторых, что Пенсионный фонд Российской

² См.: Справка о статусе Пенсионного фонда Российской Федерации // Официальный сайт Пенсионного фонда России/ URL: http://www.pfrf.ru/info/order/pfr_status~1269 (дата обращения 5.09.2018).

Федерации является страховщиком по обязательному пенсионному страхованию в организационно-правовой форме «государственное учреждение», делая по сути его финансовые активы администрируемые правительством.

Второе изменение правил: Государственное пенсионное обеспечение и трудовые пенсии.

Вместе с законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» были приняты Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» установил единые основания, дающие гражданам право на государственное пенсионное обеспечение. Право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению имеют: федеральные государственные гражданские служащие; военнослужащие; участники Великой Отечественной войны; граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф; граждане из числа космонавтов; граждане из числа работников летно-испытательного состава; нетрудоспособные граждане.

Методологически важно обратить особое внимание на государственную гарантированность пенсионного обеспечения категории «нетрудоспособные граждане». Это инвалиды, в том числе инвалиды с детства, дети-инвалиды, дети в возрасте до 18 лет, а также старше этого возраста, обучающиеся по очной форме по основным образовательным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе в иностранных организациях, расположенных за пределами территории Российской Федерации, если направление на обучение произведено в соответствии с международными договорами Российской Федерации, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет, потерявшие одного или обоих родителей, и дети умершей одинокой матери, дети, оба родителя которых неизвестны, граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), граждане, достигшие возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины). *Таким образом, граждане, которые достигли возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины) признаются нетрудоспособными и им гарантируется государственная социальная пенсия по старости.*

Другая важная новелла, введенная законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», связана с действием Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ, который не

применяется с 1 января 2015 года, касается государственных правил тарификации страховых взносов на финансирование страховой части трудовой пенсии и накопительной части трудовой пенсии. Не вдаваясь в подробности «бухгалтерских» расчетов экономической целесообразности отметим, что в дальнейшем в зависимости от возраста (года рождения) граждане 1966 года рождения и старше стали формировать только страховую часть, 1967 года рождения и моложе и страховую, и накопительную.

Право на трудовую пенсию по старости сохранялось за мужчинами, достигших возраста 60 лет, и женщинами, достигших возраста 55 лет. *Таким образом, гражданам, которые достигали возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), государством гарантировался страховой механизм обеспечения выплаты трудовой пенсии по старости при условии наличия не менее пяти лет страхового стажа. Если условие не выполнялось, то граждане имели право на социальную пенсию по старости только с 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины).*

Успешность реформы напрямую зависит от состояния российской экономики. В 2004 году был создан специальный государственный фонд Российской Федерации, использовавшийся в целях стабилизации экономики (Стабилизационный фонд России). С 2008 года он разделен на два фонда - Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, которые в 2018 году были вновь объединены в Фонд национального благосостояния, который в соответствии со ст. 96.10. Бюджетного кодекса РФ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Фонд национального благосостояния формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и управляется в соответствии с порядком установленным Правительством Российской Федерации (Федеральный закон, 1998, № 145-ФЗ, ред. 2018). По сути, это финансовые активы, которыми напрямую распоряжается правительство, а не Федеральное Собрание как по средствам бюджета. Как в Норвегии, в Саудовской Аравии, в других странах-экспортерах сырья, государственные сырьевые (нефтяные) доходы в современной России стали распределяться через национальную пенсионную систему, подчеркнем, что пенсионная система защищает население не только при достижении нетрудоспособного возраста по старости, но и инвалидов, в том числе инвалидов с детства, детей-инвалидов и другое нетрудоспособное население России.

Третье изменение правил: Страховые пенсии и обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации

В 2013 году стартовал очередной этап пенсионной реформы с принятием Федеральных законов «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 № 400-ФЗ, «О накопительной пенсии» от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ и «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ. На третьем этапе пенсионная реформа вошла в завершающую стадию процесса перехода от системы государственного обеспечения к системе государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий и характеризуется акцентуацией на вопросах сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России. Вводится прогрессивная шкала увеличения продолжительности страхового стажа, необходимого для назначения страховой пенсии по старости, бальная система ее назначения с еще одной прогрессивной шкалой увеличения максимального значения индивидуального пенсионного коэффициента, а также ряда других коэффициентов. к 2024 году страховая пенсия по старости должна назначаться при наличии не менее 15 лет страхового стажа, а величина индивидуального пенсионного коэффициента в размере не менее 30 (Федеральный закон "О страховых пенсиях", 2013, ред. 2018).

На данном этапе также сохраняются гарантии государственного обеспечения как государственных служащих, так и других отдельных категорий населения. Но вводится также прогрессивная шкала роста возраста, по достижении которого назначается страховая пенсия по старости в период замещения государственных должностей, муниципальных должностей, должностей государственной гражданской и муниципальной службы, которая к 2032 к возрасту, по достижении которого гражданин приобрел право на назначение страховой пенсии по старости добавляет 60 и 96 месяцев соответственно для мужчин и женщин, т.е. 65 лет и 63 года (Федеральный закон, 2013, № 400-ФЗ, ред. 2018). Фактически нормативные показатели страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий сравнялись с гарантиями государственного пенсионного обеспечения для государственных служащих, а пенсии за выслугу лет с 2026 могут назначаться только при стаже службы 20 лет, а для женщин превысили на три года, т.к. пенсия по старости (нетрудоспособности по достижению возраста) сохранилось для них на уровне 60 лет (Федеральный закон, 2001, № 400-ФЗ, ред. 2018).

Венцом увлеченности акцентуацией на вопросах сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России стали инициированные Правительством РФ предложения по повышению возрастных критериев, дающих право получения страховой пенсии по

старости при достижении возраста 65 лет и 63 года, соответственно для мужчин и женщин. Таким образом правительство Российской Федерации, имея два мощных инструмента реализации внутренней социально-экономической политики как Пенсионный Фонд России и Фонд национального благосостояния, финансовые активы которых напрямую администрируются правительством, инициирует введение еще одной прогрессивной шкалы со очередной системой коэффициентов.

По меткому определению средств массовой информации процесс законотворческой инициативы, касающийся вопросов проведения пенсионной реформы, стал больше напоминать бухгалтерскую операцию по сведению дебета с кредитом, чем взвешенное определение целей социально-экономической политики в сфере реформирования пенсионной системы современной России. При этом многие аналитики и государственные деятели признают провальность существующей пенсионной бальной системы: «Нужно еще раз вернуться к вопросу классического пенсионного страхования. Пенсия должна зависеть от стажа и того заработка, который получал работник во время своей трудовой деятельности». Об этом заявляла экс-председатель Счетной палаты Т.Голикова в интервью «Российской газете». По ее словам, система должна быть понятна для людей (Голикова Т.А., 2018). На этом фоне прозвучали предложения, например, сформулированное Институтом экономики роста им. Столыпина, – передать функции Пенсионного фонда России (ПФР) в Федеральное казначейство, а в зданиях фонда разместить центры переобучения людей старшего возраста (Институт экономики роста им. Столыпина П.А., 2018). Но они, на мой взгляд, ничего существенного не изменят, так как администрирование финансовыми активами Пенсионного Фонда и Фонда национального благосостояния России, останется у правительства, а от перестановки местами слагаемых сумма, как известно, не меняется.

Увлеченность вопросами сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России просматривается также и в выступлениях большинства публичных политиков, которые вынуждены склоняться к смягчению последствий жёсткого «бухгалтерского» подхода. Например, Министр труда М. Топилин предлагает прописать конкретно в законе, сколько дополнительно по годам получают пенсионеры от всех изменений в системе, ректор Высшей школы экономики (ВШЭ) Я.Кузьминов ввести прогрессивную шкалу налогообложения, а глава Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) А.Шохин направить эти деньги на компенсацию уменьшения отчислений в Пенсионный фонд России (ПФР) для граждан предпенсионного возраста 55-60 лет (Степушова Л., 2018).

К смягчению последствий склонилась и партия власти. На совместном заседании Генсовета «Единой России» и Совета руководителей фракций Партии А. Турчак предложил отменить все пенсионные преференции для депутатов Государственной Думы и членов

Совета Федерации, которые «должны получать пенсию в общем, едином для всех граждан Российской Федерации порядке» (Турчак А., 2018). ЦИК «Единой России» подготовил предложения по корректировке проекта, меняющего пенсионное законодательство, но заявили, что отмены реформы ждать не стоит.

Таким образом, высокая акцентуация на вопросах сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России на завершающей стадии процесса перехода от системы государственного обеспечения к системе государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий сформировала ситуацию, в которой законодательная инициатива, напоминающая «бухгалтерскую операцию» может оказать существенное влияние на весь законотворческий процесс по вопросам пенсионной реформы. Основная суть этой инициативы нашла свое отражение в выступлении Председателя Счетной палаты А.Кудрина на парламентско-общественных слушаниях по пенсионному законопроекту, где он сказал, что нефтяные доходы, по его мнению, сегодня не могут служить основанием для выплат пенсий, что Фонд национального благосостояния не должен расходоваться на эти цели (Шварц И., 2018). Между тем сам Фонд национального благосостояния законом объявлен «частью средств федерального бюджета» для «софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ» (Федеральный закон, 1998, № 145-ФЗ, ред. 2018). Фактически предложена система, когда рядовые граждане будут платить друг другу пенсии исключительно из собственных зарплат, и дать возможность Правительству РФ направить доходы от экспорта углеводородов на другие нужды.

Не ставя целью в данной статье анализ рентабельности современной российской пенсионной системы хотелось бы обратить внимание и на вопрос, который остается за рамками публичных дискуссий, о доходности негосударственных пенсионных фондов (НПФ) и их участии в системе гарантирования прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования в соответствии с действующим законодательством (Федеральный закон, 2013, № 422-ФЗ). При этом мы также знаем, что Центральный банк России является регулятором страхового рынка. За банкротства НПФ платит он – по закону в случае банкротства НПФ, не участвующего в системе гарантирования, регулятор обязан за свой счет компенсировать потерянные в этих фондах накопительные взносы их клиентов. Однако, в современной публичной дискуссии Председатель Центрального банка Российской Федерации Э.Набиуллина предпочла говорить о положительном эффекте на рынок труда, которое окажет повышение пенсионного возраста до 65 лет для мужчин и до 63 лет для женщин, а не о возможных последствиях на страховом рынке (Старостина Ю.,

Фейнберг А., 2018). Таким образом, позиция Центробанка по развитию системы государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий остается за рамками проводимого реформирования пенсионной системы и защиты застрахованных лиц.

Резюме.

Обязано ли государство проводить только те реформы, которые нравятся большинству населения или отказываться от реформ только потому, что против них выступает большинство населения? Нет, не обязано. Но государство обязано формулировать четкие цели любых реформ, информировать людей о причинах и последствиях их проведения, не менять установленные правила игры по ходу объявленной реформы до достижения их целей.

В чем основной смысл пенсионной реформы? Смысл пенсионной реформы определяется кардинальными изменениями институциональных политико-правовых механизмов пенсионного обеспечения граждан России с начала XXI века. Сущность этих изменений заключается в переходе от системы государственного обеспечения выплаты пенсий к системе государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий. Право на государственные пенсии только имеет государственные служащие, отдельные категории граждан и нетрудоспособные граждане, в том числе достигшие определенного возраста (старости) 60 и 65 лет (соответственно для мужчин и женщин). Правом на страховые пенсии обладают застрахованные лица, страховая пенсия — это ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности (Федеральный закон, 2013, № 400-ФЗ, ред. 2018). Государство гарантирует страховые механизмы обеспечения выплаты пенсий.

Кто должен «настраивать» страховые механизмы пенсионного обеспечения? В настоящий момент мы видим инициативы Правительства Российской Федерации, которые сконцентрированы вокруг проблемы сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России, в том числе и за счет администрируемым им же Фондом национального благосостояния. Правительство также определяет и стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р). Но в соответствии с действующим законодательством осуществление защиты прав и законных интересов страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному

страхованию является прямой функцией Центрального банка Российской Федерации (Федеральный закон, 2002 № 86-ФЗ). Центробанк является главным регулятором, обеспечивающим исполнение государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий, но позиция и концепция развития системы государственных гарантий страховых механизмов обеспечения выплаты пенсий Банком России публично не объявлена. А современная система только правительственного администрирования пенсионной системы показывает не высокую эффективность.

Можно ли и как часто можно менять основные правила? В начале реформы в зависимости от возраста (года рождения) граждан поделили на 2 группы: 1966 года рождения и старше, которые формируют только страховую часть, и 1967 года рождения и моложе, которые формируют и страховую, и накопительную. Пока менялись правила начисления пенсий (от стажа и размера зарплаты к балльной системе), правила порядка финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений, в обществе роптали, но не возмущались. Старшее поколение многого не понимало, но воспринимало изменение правил как должное, надеясь на государство. Поколение после 1967 года рождения понимало, что надеяться нужно на личную страховку, государство гарантирует только минимум, «уходило в тень». Но когда объявили о повышении пенсионного возраста даже гражданам 1959 года, планировавшим свой или выход на пенсию или дополнительный доход за счет страховых выплат, абсолютное большинство граждан России выступило против. Таким образом, одна часть населения посчитало себя обманутым, а вторая так и не получила внятного и понятного объяснения происходящего и, как следствие, возможности прогнозировать и моделировать свое пенсионное будущее. Вывод: правила можно корректировать, настраивать, но не менять «скоропалительно», повторюсь - в условиях информационного общества государство обязано не только информировать людей о причинах и последствиях проведения реформ, а также не менять установленные правила игры по ходу объявленной реформы до достижения их целей, так как эти цели связаны с личной стратегией каждого взрослого гражданина Российской Федерации.

Эмоциональная и социальная напряженность определила необходимость обращения к гражданам России Президента Российской Федерации В. Путина о текущей корректировке правил пенсионной реформы, связанными с повышением возраста выхода на пенсию, в целях сохранения глобальной конкурентоспособности государства. Если решение о повышении пенсионного возраста не принимать и продолжить наращивать финансирование Пенсионного фонда, за счёт федерального бюджета покрывать его дефицит, то «выбрав такое решение, мы рано или поздно разрушим наши финансы, будем вынуждены залезать в долги или печатать ничем не обеспеченные деньги со всеми

вытекающими последствиями: гиперинфляцией и ростом бедности. Не имея ресурсов, не сможем обеспечить надёжную безопасность страны. Не сможем решать самые насущные задачи: развивать образование и здравоохранение, поддерживать семьи с детьми, строить дороги и инфраструктуру, повышать качество жизни людей. Будем обречены на экономическое, технологическое отставание от других государств» (Путин В.В., 2018). Все предложения Президента практически были направлены на смягчение последствий для граждан предпенсионного возраста и сохранение им льгот в переходный период.

Что такое старость, и когда и как она наступает? Акцентируя внимание в дискуссии по повышению пенсионного возраста, методологически неверно за рамками обсуждения оказалось уже юридически оформленное понимание старости как нетрудоспособности, как страхового события. Сегодня фактически решается вопрос о том, чтобы страховой случай (дающий право на компенсацию по достижению возраста (60 и 55 лет - соответственно мужчины и женщины) наступал не вместе с возникновением права гражданина на государственное пенсионное обеспечение (65-60 лет), а уже в возрасте 65 лет и 63 года. Но нетрудоспособность (страховой случай) может наступить и раньше статистически прогнозируемой, а нетрудоспособность как фактическое биологическое старение зависит от профессии, условий труда, местности проживания и множества других факторов. А это уже другое перспективное направление совершенствования не только системы государственных гарантий, но и развития страховых механизмов пенсионного обеспечения, которые выведут нас также на проблемы наследования (наследственного права) накопительных пенсионных взносов и отчислений. Но дискурс публичных дискуссий пока концентрируются вокруг проблемы льгот отдельным категориям, хотя многие льготы уже фактически являются компенсациями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018). // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 5.09.2018).
2. Вафин Э.Я. Повышение пенсионного возраста: зарубежный опыт и общественные репрезентации. // Актуальные вопросы современной науки. 2018. № 1 (17). С. 62-65.
3. Голикова Т.А. Жизнь без работы (интервью). // Российская газета, Федеральный выпуск №7504 (41) от 25.02.2018. URL: <https://rg.ru/2018/02/25/tatiana-golikova-pensiia-dolzha-zaviset-ot-stazha-i-zarabotka.html> (дата обращения 5.09.2018).
4. Демьянова А. В. Меры государственной поддержки занятости инвалидов в России. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 160–185.
5. Джевицкая Е.С., Рыбакова Ю.С. Финансовые проблемы пенсионной реформы в Российской Федерации. // Журнал экономических исследований. 2018. Т. 4. № 6. С. 8-14.
6. Ефимова Т.И. Плюсы и минусы увеличения пенсионного возраста. // Научная гипотеза. 2018. № 5. С. 10-15.
7. Ильичева Ю.А. Проблема повышения пенсионного возраста в России и пути ее решения. // Управление персоналом и интеллектуальными ресурсами в России. 2018. Т. 7. № 1. С. 56-59.
8. Кузин С.И. Старение населения: социально-экономический аспект. // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 137-143.
9. Кунгуров А.В. Тенденции развития пенсионной системы России на современном этапе. // Наука через призму времени. 2018. № 3 (12). С. 8-11.
10. Ляшок В.Ю., Малева Т.М., Горлин Ю.М. Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски. // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 148-179.
11. Мищенко О.А., Леонидова Е.Г. Негосударственное пенсионное обеспечение населения России на современном этапе развития. // Экономика Профессия Бизнес. 2018. № 1. С. 43-49.
12. Низова Л.М., Михайлова Н.А. Особенности пенсионного страхования за рубежом. // Страховое дело. 2018. № 5 (302). С. 43-50.
13. Никифорова Н.Н. Новеллы законодательства о пенсионном обеспечении государственных гражданских служащих: критический анализ ряда положений. // Социальное и пенсионное право. 2018. № 1. С. 38-43.
14. Пенсии отнимут, налоги своруют: почему мы боимся реформ (Редакционная статья) // Исследовательский холдинг «Ромир» URL: <http://romir.ru/studies/dojit-do-pensii> (дата обращения 5.09.2018).

15. Пенсионная реформа: справедливая и современная пенсионная система. // Институт экономики роста им. Столыпина П.А. URL: <http://stolypin.institute/novosti/pensionnaya-reforma-spravedlivaya-i-sovremennaya-pensionnaya-sistema/> (дата обращения 5.09.2018).
16. Путин В.В. Обращение к гражданам России 29 августа 2018 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58405> (дата обращения 5.09.2018).
17. Романова Д.М. Управление рисками инвестирования средств пенсионных накоплений. // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. Вып.№ 62. С.210-230. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2017/vipusk__62._ijun_2017_g./ekonomicheskie_voprosi_upravlenija/romanova.pdf (дата обращения 5.09.2018).
18. Сильникова А.А. Проблемы предоставления пенсий коренным малочисленным народам севера. // Аллея науки. 2018. Т. 4. № 4 (20). С. 783-787.
19. Соловьев А.К. Проблемы сокращения бедности пенсионеров в России в условиях бюджетного кризиса. // Социальное и пенсионное право. 2018. № 1. С. 44-49.
20. Справка о статусе Пенсионного фонда Российской Федерации // Официальный сайт Пенсионного фонда России/ URL: http://www.pfrf.ru/info/order/pfr_status~1269 (дата обращения 5.09.2018).
21. Старостина Ю., Фейнберг А. Набиуллина прокомментировала повышение пенсионного возраста. // РБК: URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/06/2018/5b23b1969a7947b3cc154359> (дата обращения 5.09.2018).
22. Степушова Л. Пенсионная реформа: государства нет - есть Путин? // «Правда.Ру». URL: <https://www.pravda.ru/society/family/purse/24-08-2018/1391837-reforma-0/> (дата обращения 5.09.2018).
23. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р. // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 5.09.2018).
24. Тебекин А.В. Прогноз рыночных изменений, обусловленных пенсионной реформой. // Маркетинг и логистика. 2018. № 1 (15). С. 51-57.
25. Турчак А. Информационное сообщение. Официальный сайт политической партии «Единая Россия». URL: <http://er.ru/news/170764/> (дата обращения 5.09.2018).
26. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 5.09.2018).
27. Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 5.09.2018).

28. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 5.09.2018).
29. Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О страховых пенсиях» // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 5.09.2018).
30. Чалых О.П. Социальное самочувствие военных пенсионеров, уволенных в запас. // Социально-экономические явления и процессы. 2018. Т. 13. № 2. С. 10-15
31. Шварц И. Власти изолируют граждан от национальных ресурсов. // Независимая газета. URL: http://www.ng.ru/economics/2018-08-21/100_kudrin210818.html (дата обращения 5.09.2018).

REFERENCES

1. Chaly, O.P. (2018). Social well-being of the military pensioners transferred to the reserve. *Social and economic phenomena and processes*, vol. 13, no. 2, pp. 10-15
2. Demyanova, A. V. 2015. Measures of the state support of employment of disabled people in Russia. *Questions of the public and municipal administration*, no. 4, pp. 160-185.
3. Dzhevitskaya, E.S. & Rybakova, Yu.S. (2018). Financial problems of pension reform in the Russian Federation. *Magazine of economic researches*, vol. 4, no. 6, pp.8-14.
4. Golikova, T.A. (2018)/ Life without work (interview). *Russian newspaper, Federal release*, no. 7504 (41) 25/2018/02. Available at: <https://rg.ru/2018/02/25/tatiana-golikova-pensiia-dolzha-zaviset-ot-stazha-i-zarabotka.html> (accessed 5 September 2018).
5. Plyicheva, Yu.A. (2018). A problem of raising the retirement age in Russia and a way of its decision. *Human resource management and intellectual resources in Russia*, vol. 7, no. 1, pp.56-59.
6. Institute of economy of growth of Stolypin P.A. (2018). Pension reform: fair and modern pension system. *Official site of Institute of economy of growth of Stolypin P.A.* Available at: <http://stolypin.institute/novosti/pensionnaya-reforma-spravedlivaya-i-sovremennaya-pensionnaya-sistema/> (accessed 5 September 2018).
7. Kungurov, A.V. (2018). Tendencies of development of pension system of Russia at the present stage. *Science through time prism*, no. 3 (12), pp. 8-11.
8. Kuzin, S.I. (2018). Aging of the population: social and economic aspect. *Bulletin of the State University of management*, no. 3, pp. 137-143.
9. Lyashok, V.Yu., Mullewa, T.M. & Gorlin, Yu.M. (2018). Raising the retirement age: positive effects and probable risks. *Economic policy*, vol. 13, no. 1, pp. 148-179.

10. Mishchenko, O.A. & Leonidova, E.G. (2018). Non-state pension provision of the population of Russia at the present stage of development. *Economy Profession Business*, no. 1, pp. 43-49.
11. Nikiforova, N.N. (2018). Short stories of the legislation on provision of pensions of the civil servants: critical analysis of a number of provisions. *Social and pension right*, no. 1, pp. 38-43.
12. Nizova, L.M. & Mikhaylova, N.A. (2018). Features of pension insurance abroad. *Insurance business*, no. 5 (302), pp. 43-50.
13. Order of the Government of the Russian Federation of December 25, 2012, no. 2524-r. Strategy of long-term development of pension system of the Russian Federation. *The Information and legal Guarantor portal*. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed 5 September 2018).
14. PFR. (2018). Certificate of the status of the Pension Fund of the Russian Federation. *Official site of the Russia Pension fund*. Available at: http://www.pfrf.ru/info/order/pfr_status~1269 (accessed 5 September 2018).
15. Putin V.V. (2018). Address to citizens of Russia on August 29, 2018. *Official site of the President of Russia*. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/58405> (accessed 5 September 2018).
16. Romanova, D.M. (2017). Risk management of investment of means of pension savings. *Public administration (Electronic messenger)*, no. 62, pp. 210-230. Available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2017/vipusk__62._ijun_2017_g./ekonomicheskie_vo_prosi_upravlenija/romanova.pdf (accessed 5 September 2018).
17. Romir. (2018). The editorial article (Pensions will take away, taxes will be stolen": why we are afraid of reforms). *Official site of the Research holding "Romir"*. Available at: <http://romir.ru/studies/dojit-do-pensii> (accessed 5 September 2018).
18. Schwartz, I. (2018). The authorities isolate citizens from a national resource. *Independent newspaper*. Available at: http://www.ng.ru/economics/2018-08-21/100_kudrin210818.html (accessed 5 September 2018).
19. Silnikova, A.A. (2018). Problems of granting pensions to indigenous ethnic groups of the North. *Avenue of science*, vol. 4, no. 4(20), pp. 783-787.
20. Solovyov, A.K. (2018). Problems of reduction of poverty of pensioners in Russia in the conditions of the budgetary crisis. *Social and pension right*, no. 1, pp. 44-49.
21. Starostina, Yu. & Feynberg, A. (2018). Nabiullin commented on raising the retirement age. *RosBusinessConsulting (RBC)*. Available at: <https://www.rbc.ru/economics/15/06/2018/5b23b1969a7947b3cc154359> (accessed 5 September 2018).
22. Stepushova, L. (2018). Pension reform: there is no state - there is Putin? *Pravda.ru*. Available at: <https://www.pravda.ru/society/family/purse/24-08-2018/1391837-reforma-0> (accessed 5 September 2018).

23. Tebekin, A.V. (2018). The forecast of the market changes caused by pension reform. *Marketing and logistics*, no. 1 (15), pp. 51-57.
24. The federal law of December 15, 2001, no. 166-FZ (an edition of 2018). About the state provision of pensions in the Russian Federation. *The Information and legal Guarantor portal*. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed 5 September 2018).
25. The federal law of December 28, 2013, no. 400-FZ (an edition of 2018). About insurance pensions. *The Information and legal Guarantor portal*. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed 5 September 2018).
26. The federal law of December 28, 2013, no. 422-FZ. About guaranteeing the rights of the insured persons in the system of mandatory pension insurance of the Russian Federation during the forming and investment of means of pension savings, establishment and implementation of payments at the expense of means of pension savings. *The Information and legal Guarantor portal*. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed 5 September 2018).
27. The federal law of July 10, 2002, no. 86-FZ "About the Central bank the Russian Federation (Bank of Russia). *The Information and legal Guarantor portal*. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed 5 September 2018).
28. The federal law of July 31, 1998, no. 145-FZ (edition of 2018). Budget code of the Russian Federation. *The Information and legal Guarantor portal*. Available at: <http://base.garant.ru> (accessed 5 September 2018).
29. Turchak A. (2018). Information message. *Official site of political party "United Russia"*. Available at: <http://er.ru/news/170764/> (accessed 5 September 2018).
30. Vafin, E.Ya. (2018). Raising the retirement age: foreign experience and public representations. *Topical issues of modern science*, no. 1 (17), pp. 62-65.
31. Yefimova, T.I. (2018). Pluses and minuses of increase in a retirement age. *Scientific hypothesis*, no. 5, pp. 10-15.