

10.6. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Жуков А.Н., аспирант кафедры «Финансы и кредит»

*Всероссийская государственная налоговая
академия Министерства финансов РФ*

Рассмотрены основные этапы и тенденции развития российской пенсионной системы, описаны характерные черты пенсионных реформ в России, показаны проблемы современного этапа и необходимость дальнейшего совершенствования системы пенсионного обеспечения.

Историю развития системы пенсионного обеспечения в нашей стране можно разделить на несколько этапов. Еще в восьмидесятые годы XIX столетия Общество для содействия русской промышленности и торговли поставило вопрос об устройстве в России государственной кассы страхования рабочих от несчастных случаев на производстве и государственной пенсионной кассы для трудящихся [6]. Пенсионные кассы страхового типа появились в России в 1888 г. на железных дорогах. Далее они стали образовываться в разных ведомствах. Существовали эмеритальные, пенсионные и страховые кассы. Фактически все государственные служащие состояли членами этих касс. Все крупные промышленные предприятия имели свои отдельные кассы или создавали объединенные. Расчеты страховых тарифов и актуарные расчеты пенсионных схем базировались на четкой земской и отраслевой статистике, рассчитывались не только таблицы смертности, но и таблицы инвалидности. К уставам касс прилагались таблицы размеров выплат, которые рассчитывались по правилам теории страхования жизни с учетом условий назначения пенсий, статистики смертности, инвалидности и норм роста капитала.

Эмеритальные кассы обеспечивали выплаты пособий и пенсий своим участникам, как правило, четырех видов:

- пенсия по выслуге лет;
- пенсии по инвалидности;
- вдовьи и сиротские пенсии;
- пособия по увольнению и / или сокращению штатов до выслуги и установленного числа лет.

Характерен следующий факт: в 1908 г. в Эмеритальной кассе инженеров путей сообщения были сделаны актуарные расчеты вплоть до 2062 г. Как видим, в дореволюционной России пенсионным делом и страхованием жизни занимались очень серьезно и планировали надолго [3].

Второй этап развития пенсионной системы начался после Октябрьской социалистической революции. Одним из первых декретов Советской России был декрет «Об увеличении пенсий рабочим, пострадавшим от несчастных случаев» от 10 ноября 1917 г.. В нем Совет Народных Комиссаров постановил: «Страховому товариществу предоставляется производить поименованного из пенсионного фонда на увеличение пенсий пострадавшим от несчастных случаев, на 100%». Первоначально политика в этом вопросе обуславливалась стремлением осуществить свои социально-экономические преобразования на базе прежних экономических отношений. В сообщении от 30 октября 1917 г. «О социальном страховании», отмечалось, что рабоче-крестьянское правительство приступает к изданию декретов о полном социальном страховании на основе следующих рабочих страховых лозунгов:

• распространение страхования на всех без исключения наемных рабочих, а также городскую и сельскую бедноту;

• распространение страхования на все виды потери трудоспособности, а именно на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, материнства, вдовства и сиротства, а также и безработицы;

• возложение всех расходов по страхованию целиком на предпринимателей;

• возмещение полного заработка в случае утраты трудоспособности и безработицы;

• полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях.

Однако уже через год вышло Положение о социальном обеспечении трудящихся, утвержденное Советом народных комиссаров 31 октября 1918 г. [3]. В нем был намечен переход от принципов социального страхования к социальному обеспечению всех членов трудовой коммуны, хотя среди источников средств на социальное обеспечение были названы работодатели частных предприятий, национализированных и государственных предприятий и учреждений, артелей, ремесленников, сельских хозяев и пр. Такой переход объяснялся экономическими условиями «военного коммунизма». Создание единой государственной системы социального обеспечения привело к ликвидации страховых товариществ.

В период новой экономической политики (НЭП), в связи с переходом предприятий на хозяйственный расчет, был осуществлен и переход от государственного социального обеспечения к социальному страхованию. В соответствии с декретом Совета Народных Комиссаров «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом» от 15 ноября 1921 г. обеспечение за счет государства было заменено обеспечением в порядке социального страхования, т.е. специальных фондов, формирующихся за счет взносов, уплачиваемых всем учреждениями, предприятиями, хозяйствами, пользующимися наемным трудом [7].

Параллельно с социальным страхованием развивается и государственное социальное обеспечение. Таким образом, в 1920-е гг. используются две различные организационно-правовые формы: социальное страхование и социальное обеспечение, имеющие различные механизмы формирования и расходования средств.

Начиная с 1930-х гг. государственная политика в области социальной защиты все больше делает акцент на развитии и расширении государственного обеспечения. Расходы на выплату пенсий работающим пенсионерам стали финансироваться из бюджетных средств, а выплата таких пенсий была передана органам социального обеспечения. Кроме того, получили широкое распространение льготные пенсии. Контингент имеющих право на льготы определялся обширными перечнями профессий и должностей. Льготы заключались в понижении возраста, дающего право на пенсию по старости, а также в понижении стажа, дающего право на эту пенсию. В 1946-1956 гг. сложилось довольно сложное законодательство о льготных пенсиях, что привело к существованию двух параллельных систем.

В связи со сложившейся ситуацией, для упорядочения процесса пенсионирования 14 июля 1956 г. был принят Закон СССР «О государственных пенсиях», вступивший в силу с 1 октября того же года. В этом же году Советом Министров СССР было издано Положе-

ние о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, а также постановлением Совета Министров СССР от 22 августа 1956 г. № 1173 утверждены списки производств, цехов, профессий и должностей, работа в которых дает право на государственную пенсию на льготных условиях и в льготных размерах (списки №1 и №2). Новым законом были значительно повышены размеры пенсии. Коэффициент замещения составлял от 50% до 100% заработка. Кроме того, были установлены различные надбавки, существенно повысившие уровень пенсионного обеспечения. Впервые закон установил возможность назначения пенсии при неполном трудовом стаже – в размере, пропорциональном этому стажу.

Следует отметить, что недостатки пенсионной системы, побудившие начать ее реформирование в 1956 г., через некоторое время в полной мере проявились и после проведения пенсионной реформы 1956 г.:

- несдерживаемый рост численности пенсионеров, получающих льготные пенсии;
- расширение круга лиц, получающих одновременно и пенсию и заработную плату;
- существенное отставание темпа роста размера пенсий от темпов роста заработной платы, ведущие как к уравнительности пенсионного обеспечения, так и к неуклонному снижению коэффициента замещения заработной платы;
- неуклонный рост бюджетных расходов на выплаты пенсий [4].

Новый этап реформирования пенсионной системы связан с созданием новой российской государственно-сти и либерализацией экономики.

С начала 1990-х гг. российская пенсионная система стала приобретать черты страховой. Однако и до настоящего времени существующую систему пенсионного обеспечения нельзя считать страховой в полном смысле этого слова.

Первая официальная попытка начать пенсионную реформу в России датируется 7 августа 1995 г., когда вышло постановление Правительства РФ №790 «О мерах по реализации концепции реформы пенсионного обеспечения». Концепция реформы подразумевала трехуровневую систему и введение персонифицированного учета и накопительного компонента. Часть намеченных мероприятий реформы была реализована, была начата программа ввода персонифицированного учета. Но накопительные механизмы так и не были введены. Причиной стала проблема согласований между заинтересованными государственными структурами на этапе выбора конкретных механизмов.

Дебаты вокруг пенсионной реформы на правительственном уровне привели к появлению в мае 1998 г. новой правительственной концепции, менее радикальной по сравнению с предыдущими, с более осторожным и длительным внедрением новых принципов. Предполагалось создание многоуровневой системы пенсионного обеспечения, включающей:

- гарантированный государством всем нетрудоспособным гражданам социальный минимум (1-й уровень);
- обязательное пенсионное страхование (2-й уровень);
- дополнительные пенсии за счет негосударственных пенсионных фондов (3-й и последующий уровни).

Следующим документом является принятая постановлением Правительством РФ от 20 мая 1998 г. Программа пенсионной реформы. В соответствии с этой программой пенсионное обеспечение Российской Федерации должно иметь две составляющие: обязательное государственное и дополнительное негосударст-

венное пенсионное обеспечение. В свою очередь обязательное государственное пенсионное обеспечение должно состоять из двух частей:

- государственного пенсионного обеспечения (по сути – социальная пенсия), финансируемого из средств федерального бюджета, и охватывающего главным образом лиц, не сумевших в течение жизни заработать себе страховую пенсию;
- государственного пенсионного страхования (государственные трудовые пенсии), также состоящего из двух частей:
 - условно-накопительной, финансируемой за счет текущих поступлений средств в Пенсионный Фонд РФ, в которой размер пенсии будет назначаться с учетом размера пенсионных взносов работника и продолжительности его страхового стажа;
 - накопительной, в которой пенсионные выплаты будут зависеть только от размера пенсионных накоплений работника на именном счете, ожидаемой доходности по остатку накоплений в период выплаты пенсий и ожидаемой продолжительности жизни застрахованного на момент его выхода на пенсию.

Августовский кризис 1998 г. не позволил довести до логического конца ни предложения, изложенные в Концепции 1995 г., ни мероприятия, предусмотренные Программой 1998 г.

Следующая попытка реформирования была начата в ходе разработки новой правительственной программы в 2000 г., которая имела специальный раздел, посвященный пенсионной реформе и механизмам введения накопительных принципов. В октябре 2000 г. на заседании Правительства РФ эти принципы были одобрены и стали приобретать первые конкретные очертания. В данном документе предполагалось изменить принципы, на которых основывалась вся система пенсионного обеспечения, являющаяся основным механизмом системы социальной защищенности граждан после выхода на пенсию. Основные цели реформы выражены следующим образом:

- реализация прав граждан на пенсионное обеспечение,
- финансовая стабильность;
- создание предпосылок для устойчивого развития пенсионной системы;
- адаптация системы к развивающимся рыночным отношениям;
- рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсии и повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования системы управления.

7 февраля 2001 г. в Кремле под председательством Президента РФ В.В. Путина прошло совещание, посвященное реформированию пенсионной системы, ставшее по существу фактической отправной точкой для подготовительной фазы реформы. Пенсионная система в РФ как совокупность создаваемых государством правовых, экономических и организационных институтов и норм, имеющих целью предоставление гражданам материального обеспечения в виде пенсии, должна состоять из следующих частей:

- государственное пенсионное обеспечение;
- обязательное пенсионное страхование и дополнительное пенсионное страхование и обеспечение [1].

Данный вариант реформирования является далеко не самым радикальным, так как система базируется на распределительных принципах, а накопительная компонента призвана обеспечить лишь финансовую стабильность всей системы.

Среди специалистов нет единого мнения относительно целесообразности и масштабов применения накопительных принципов. Одни считают, что перспектива реформирования пенсионной системы в направ-

лении усиления накопительного принципа совершенно определена и не вызывает сомнений. Все страны с переходной экономикой движутся в этом направлении, и РФ не составляет исключения. При этом отмечается необходимость более глубокой научной и практической проработки [2].

Другие критически относятся к данной модели реформирования пенсионной системы, отмечая, что, окончательно разрушая существующую общую пенсионную систему и создавая новую, государство не решает острейшую социальную проблему – незамедлительного повышения реального уровня пенсионного обеспечения основной массы пенсионеров, не возрождает элементарную социальную справедливость в пенсионном обеспечении [5].

Как бы ни была организована государственная система пенсионного обеспечения, ее основными задачами выступают предотвращение бедности среди пенсионеров и компенсация заработка, утраченного в связи с наступлением событий, перечисленных в законодательстве, – достижением определенного возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца и пр. Для того чтобы успешно решать эти задачи, в пенсионной системе должны быть сбалансированы поступления и обязательства. Поэтому важнейшими целями любой пенсионной реформы будут достижение долгосрочной финансовой сбалансированности и обеспечение социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения.

Серьезное реформирование пенсионной системы началось в 2002 г. Главной новацией стало создание трех компонент трудовых пенсий: базовой, страховой и накопительной со своими функциями и правилами формирования. Реформированию подверглись и другие виды пенсий. Тогда же были заложены основы страховых принципов развития пенсионной системы РФ:

- эквивалентность пенсионных обязательств пенсионным правам застрахованных лиц;
- государственная гарантия минимального уровня пенсионного обеспечения всех категорий пенсионеров;
- финансовая самостоятельность и долгосрочная сбалансированность бюджета Пенсионного фонда РФ (ПФ РФ).

Кризис 1998 г. привел к смещению фокуса реформы с задачи создания устойчивой и эффективной пенсионной системы для будущих поколений, на которую ориентировались предложения 1997-1998 гг., на улучшение условий жизни нынешних поколений пенсионеров и лиц предпенсионных возрастов. Не будет преувеличением сказать, что на протяжении всего пост-дефолтного развития страны эта задача доминировала над другими. Напротив, задача обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы на момент подготовки пенсионной реформы отошла на второй план: ПФ РФ регулярно выплачивал и повышал пенсии и даже сформировал определенный резерв для балансирования текущих колебаний в доходах и расходах.

Пенсионная реформа рассматривается как один из инструментов роста доходов населения в среднесрочной перспективе. В результате необходимость идти на большие политические жертвы ради финансовой стабильности пенсионной системы отпала.

На практике это означало то, что резервы финансовой устойчивости стали искать прежде всего в поле изменения расчета и индексации пенсий, увязывая их с реальными поступлениями в пенсионную систему, а задача сокращения обязательств пенсионной системы, включая возможное повышение пенсионного возраста или

реформирование льготного пенсионного обеспечения, стала вторичной. Вопрос о возможном повышении пенсионного возраста был официально закрыт, тогда как реформирование льготных пенсий благодаря лоббистским усилиям работодателей отложено на неопределенную перспективу. Однако полностью реализовать указанные базовые страховые принципы и задачи не удалось по объективным причинам.

Следующие шаги в этом направлении были сделаны в 2010 г.:

- восстановлен страховой порядок администрирования пенсионных отчислений, включая повышение тарифа страховых взносов и увеличение его доли, зачисляемой в пенсионные права застрахованных лиц;
- проведена валоризация (переоценка пенсионных прав по состоянию на 1 января 2002 г.) в зависимости от продолжительности трудового стажа и др.

На данном этапе пенсионной реформы также не ставились задачи решить все проблемы, накопившиеся в современной пенсионной системе, а только часть из них, которые признаны приоритетными до конца текущего десятилетия. Весь комплекс приоритетных мероприятий конкретизирован в правительственной Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., исходя из целевых ориентиров социальной политики на указанный период:

- уровень пенсионного обеспечения с учетом мер социальной поддержки, начиная с 2010 г., не ниже прожиточного минимума пенсионера (ПМП);
- повышение среднего размера трудовых пенсий по старости к 2016-2020 гг. до величины, обеспечивающей не менее 2,5-3 ПМП;
- обеспечение индивидуальным коэффициентом замещения трудовой пенсии по старости не менее 40% заработка, на который начислялись страховые взносы.

Выделенные приоритеты современного этапа развития пенсионной системы обусловлены необходимостью ее адаптации к макроэкономическим условиям и глобальным демографическим процессам. Эта необходимость вытекает из того, что любая пенсионная система, а тем более российская, характеризующаяся многоукладностью и всеобщим охватом, непосредственно взаимосвязана с макроэкономическими и демографическими факторами и не может развиваться автономно от них.

Финансовый кризис выдвинул на передний план поддержание жизненного уровня современных пенсионеров путем дополнительной переоценки их пенсионных прав и социальных (федеральных и региональных) доплат к пенсиям. В то время как нарастание негативных демографических тенденций требует расширения форм и методов пенсионных накоплений, с одной стороны, и создания объективных условий для поддержания коэффициента замещения трудовых пенсий на общих основаниях – с другой.

Эксперты, дорабатывающие Стратегию-2020, для решения финансовых проблем пенсионной системы предлагают повышение минимального трудового стажа с 5 до 20 лет и пенсионного возраста до 63 лет к 2035 г. Также эксперты предлагают сократить списки профессий, работники которых имеют право на досрочную пенсию. Среди мер, которые обсуждаются в настоящее время экспертами, предложение обязать самого работника отчислять часть своих доходов на накопительную часть пенсии. Сейчас это делает работодатель: он перечисляет на эти цели 6% от зарплаты работников, родившихся после 1967 г. Накопительная часть пенсион-

ной системы должна стать институциональной базой, на которой будет строиться ее будущее.

Пока основой российской пенсионной системы остается и останется еще на несколько лет пенсия солидарная, т.е. комплектуемая за счет налогов, страховых взносов и прочих отчислений трудоспособного населения. Переход к накопительной пенсионной системе сегодня невозможен, так как большинство нынешних пенсионеров работали еще в системе социалистической экономики и по определению не смогли ничего накопить. Реформирование российской пенсионной системы продолжается...

Литература

1. Программа пенсионной реформы в РФ [Текст] : одобрена Правительством РФ 17 апр. 2001 г. // Пенсионная реформа в Российской Федерации / под ред. М.Ю. Зурабова. – М. : Пенсионный фонд РФ, 2002.
2. Агапова Т.А. Макроэкономические аспекты реформирования пенсионной системы [Текст] / Т.А. Агапова // Профессиональные пенсионные системы: проблемы и перспективы развития / сост.: В.Н. Баскаков, Е.К. Крылова. – М. : Страхование ревью, 2007.
3. Гусаков Д.Б. История пенсионного обеспечения и социального страхования в России [Текст] / Д.Б. Гусаков. – СПб., 2010.
4. Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России [Электронный ресурс] / Г.П. Дегтярев. – URL: <http://www.pensioninfo.ru>.
5. Захаров М.Л. Экспертное заключение по проектам законов, определяющих содержание пенсионной реформы в России [Электронный ресурс] / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – URL: <http://www.pensionreform.ru/pension/35194>.
6. Лушников А.М. Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России [Текст] / А.М. Лушников. – Ярославль, 2001.
7. Якушев Л.П. Социальная защита [Текст] : учеб. пособие / Л.П. Якушев. – М., 1998.

Ключевые слова

Пенсионная реформа; солидарная пенсия; коэффициент замещения; пенсионный возраст.

Жуков Андрей Николаевич

РЕЦЕНЗИЯ

В последние годы практически во всех экономически развитых странах в той или иной степени возникли трудности с поддержанием в стабильном состоянии пенсионного обеспечения населения. Многие страны столкнулись с необходимостью реформирования своих пенсионных систем. Причин здесь много: демографические, финансовые структурные. Особенность кризиса государственной пенсионной системы в Российской Федерации состоит в том, что он обусловлен не только неблагоприятными демографическими тенденциями, но и негативными экономическими и социальными изменениями. Все это предопределяет необходимость продолжения реформы пенсионного обеспечения и подтверждает актуальность темы статьи аспиранта Жукова А.

В статье автором рассмотрены основные этапы и тенденции развития российской пенсионной системы, описаны характерные черты пенсионных реформ, проводимых в России, показаны проблемы современного этапа и необходимость дальнейшего совершенствования системы пенсионного обеспечения.

Автор на основании изучения литературных источников показывает особенности становления и развития системы пенсионного страхования и обеспечения в России, начиная с XIX в. и до наших дней, описывает функционирование эмеритальных, пенсионных и страховых касс, специфику пенсионного обеспечения в советский период.

В качестве достоинств статьи следует отметить критический подход автора в изложении материала, указание достоинств и недостатков отдельных периодов эволюции российской пенсионной системы, а также формулирование нерешенных задач и обоснование необходимости продолжения реформирования пенсионной системы РФ.

Содержание статьи представляет интерес для научных работников, аспирантов, а также специалистов в сфере пенсионного страхования и обеспечения. Может быть полезна студентам экономических специальностей.

10.6. TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN PENSION SYSTEM AND NECESSITY OF HER REFORMING

A.N. Zhukov, Chair the Finance and Credit

Tax Academy

The basic stages and tendencies of development of the Russian pension system are considered, characteristic features of pension reforms in Russia are described, problems of the present stage and necessity of the further perfection of system of provision of pensions are shown.

Literature

1. A.M. Luchnikov. Formation and development of a science of the labor law and a science of the right of social security in Russia. Yaroslavl, 2001.
2. D.B. Gusakov. Histor's ganders of provision of pensions and social insurance in Russia. – S-Pb., 2010.
3. L.P. Yakushev. Social protection. The manual. M, 1998.
4. G.P. Degtyaryov. Of the Item Pension reforms in Russia / G.P.Degtyaryov [the Electronic resource] / an access Mode: <http://www.pensioninfo.ru>.
5. The program of pension reform in the Russian Federation. Pension reform in the Russian Federation / under M.J. Zurabova's edition is approved by the Government of the Russian Federation on April, 17th, 2001//. – M: the Edition of the Pension fund of the Russian Federation, 2002.
6. T.A. Agapova. Macroeconomic aspects of reforming of pension system // Professional pension systems: problems and development prospects / Sost.: V.N. Baskakov, E.K. Krylov. M: the Insurance revue, 2007.
7. M.L. Zaharov, E.G. Tuchkova. Expert judgement under projects of the laws defining the maintenance of pension reform in Russia // it is accessible from URL: <http://www.pensionreform.ru/pension/35194>.

Keywords

Pension reform; solidary pension; replacement factor; pension age.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедры «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ