

ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА РОССИИ - КРАТКАЯ ЛЕТОПИСЬ ПРОБ И ОШИБОК

© 2016 Шавишвили Давид Федорович
доктор экономических наук

© 2016 Шейнин Леонид Борисович
кандидат юридических наук

© 2016 Измайлова Нюрия Абдуловна
кандидат экономических наук

Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32
E-mail: tzeldner@gmail.com

Анализируются пенсионная реформа, проводимая в России с начала 1990-х гг., изменения в пенсионном законодательстве, предложения по решению проблемы финансовой устойчивости пенсионной системы.

Ключевые слова: пенсионная система, пенсионное законодательство, финансовая устойчивость пенсионной системы, эффективность пенсионирования.

Пенсионная система является основой социального обеспечения в РФ. Основные принципы ее реформирования были сформулированы в конце 1980-х гг. и стали предметом практической реализации с начала экономических преобразований. Однако низкий уровень экономического развития страны (10-12 тыс. долл. в год ВВП на душу населения), а также допущенные в ходе пенсионной реформы системные ошибки привели к тому, что четыре этапа реформирования пенсионной системы не дали ощутимых результатов, и в настоящее время вновь встал вопрос о коренной реформе.

Дореформенный этап охватывает период с середины 50-х гг. до конца 80-х гг. прошлого столетия. В этот период пенсионная система во многом опиралась на средства государственного бюджета. В конце 80-х гг. в связи с возникшими трудностями в бюджетном финансировании пенсионной системы стали разрабатываться предложения по ее реформированию с привлечением страховых принципов, широко используемых в ряде успешных европейских стран. Как известно, в этих странах на первый план вышли принципы социального страхования наемных работников. Эти принципы сочетают солидарную ответственность поколений с индивидуальными накоплениями на старость. Созданию в этих странах финансово относительно устойчивых пенсионных систем способствовало законодательство в со-

четании с продуманным администрированием систем пенсионирования.

В период 1991-2002 гг. произошел демонтаж предыдущей пенсионной системы СССР и за основу был принят западно-европейский вариант по схеме Международной организации труда (МОТ), а с 2015 г. - довольно противоречивый вариант Международного валютного фонда (МВФ) (здесь не рассматривается).

Начиная с 2002 г. в пенсионной системе были произведены существенные изменения. Так, из формулы назначения пенсии был изъят показатель трудового стажа; вместо него были приняты особые правила для исчисления так называемого *пенсионного капитала*, который накопился за прошлые годы на (условном) индивидуальном счете каждого лица, выходящего на пенсию. Взносы в Пенсионный фонд, как и в другие фонды соцстраха, получили малооправданное название налогов - видимо, по аналогии с таковыми в странах англо-саксонского права.

Обзор первого периода реформирования пенсионной системы СССР-РФ содержался в ряде работ видного специалиста в этой области Э.Г. Тучковой. Основой законодательного реформирования пенсионной системы РФ Э.Г.Тучкова справедливо считает Закон РФ от 20 ноября 1990 г. "О государственных пенсиях в России", в разработке которого она сама принимала участие. Закон был принят "в пику" Союзному закону от

28 апреля того же 1990 г. Последний учредил Пенсионный фонд СССР и резко увеличил размеры взносов в этот фонд, которые должны были делать страхователи-работодатели. Э. Тучкова считает, что в рамках Союзного закона Россия была бы “донором” Союзного пенсионного фонда СССР. России это не подходило, поэтому и был принят отдельный закон России, хотя он явно не вязался с Союзным. Так, был учрежден Российский пенсионный фонд, куда шли взносы страхователей, действующих на территории России.

Э. Тучкова отмечает следующие положительные черты российского закона:

- он касался всех пенсий, не только соцстраховских;
- он включал в общую пенсионную систему колхозников;
- он устанавливал, что минимальная пенсия не могла быть ниже прожиточного минимума;
- он допускал установление пенсии по старости при неполном рабочем стаже;
- выплата пенсий несовершеннолетним по случаю потери кормильца была продлена по времени до достижения ими 18 лет, а в случае их учебы - до 23 лет;
- размер пенсии учитывал заработок лица, который оно получало до выхода на пенсию, т.е. пенсии были неодинаковыми;
- повышалась пенсия тем пенсионерам, которые имели на своем иждивении нетрудоспособных лиц.

Плюсами российского закона было включение в рабочий стаж претендентов на пенсию некоторых “социально значимых” периодов их жизни, хотя бы в эти периоды никаких страховых взносов за них в Пенсионный фонд не поступало. Например, названная льгота относится к тем первым трем годам жизни ребенка, которые женщина - мать, оставившая работу, посвящает вскармливанию и воспитанию своего ребенка.

Вопрос о том, обладал ли Пенсионный фонд России необходимыми ресурсами, чтобы обеспечить заложенную в Законе 1990 г. программу, в широкой прессе почти не затрагивался. В этой программе были факты невыполнения Пенсионным фондом своих обязанностей перед пенсионерами.

В связи с развившейся инфляцией указы Президента и постановления Правительства РФ вынуждены были повышать размеры назначенных пенсий. При этом применялось два основных способа: 1) индексация назначенных пенсий; 2) при-

бавка к назначенным пенсиям некоторых абсолютных сумм. В последнем случае одинаковая прибавка касалась всех назначенных пенсий. При этом разница между высокими и низкими пенсиями сглаживалась.

Из-за нехватки средств в Пенсионном фонде (как и в Государственном бюджете) ужесточались некоторые ранее принятые в пользу пенсионеров правила. Так, по Закону от 21 июля 1997 г. вместо трудового стажа стал приниматься во внимание “страховой стаж”. В страховой стаж не включались годы, которые работавшие женщины посвящали уходу за своими малолетними детьми. В него не включались годы, когда лицо получало профессиональное образование. Не индексировалась пенсия, которую получали работавшие пенсионеры.

В 1993 г., стремясь сократить некоторые выплаты по пенсиям, государство фактически ликвидировало самостоятельность Пенсионного фонда. Он был подчинен Правительству РФ, а от его управления были отстранены представители как работодателей, так и профсоюзов (это положение отвечает также нынешней ситуации 2016 г.). Правительство делало “заимствования” из Пенсионного фонда; были периоды, когда оно не компенсировало ему некоторых выплат, которые Пенсионный фонд производил по поручению Правительства в пользу ряда категорий пенсионеров, получающих государственные пенсии (военные и некоторые другие).

Крупным недостатком пенсионного законодательства после 1990 г. считалось “раздергивание” единой пенсионной системы на отдельные и не связанные между собой организационно-правовые структуры. Отдельных систем (привилегированных) пенсий добились Министерство юстиции, Прокуратура и некоторые другие ведомства. Возвратились известные в СССР персональные пенсии под видом “пожизненного денежного содержания”. Основная же масса назначенных и назначаемых соцстраховских пенсий отставала от роста цен; она не обеспечивала пенсионерам стабильное существование.

Ряд финансовых мероприятий по подпитке пенсионной системы финансовыми ресурсами оказались неэффективными, в связи с чем при номинальном росте пенсии ее реальное содержание резко падало, а покупательная способность пенсионного рубля снижалась. Подобное разночтение в размере номинальной и реальной пенсии сохра-

няется и в настоящее время. На этот процесс пагубно повлиял дефолт 2016 г., когда рубль обесценился на 40 %, на эту величину снизилась покупательная способность пенсионного рубля.

По всей видимости, авторы Закона от 20 ноября 1990 г. не предвидели резкого спада производства, который произошел в последующие годы. Можно думать, что именно по этой причине они возложили на Пенсионный фонд повышенные объемы выплат, которые оказались ему не под силу.

В сложной финансовой ситуации оказались пенсионные фонды многих стран, и выходили они из нее разными путями, в том числе за счет трудящихся. Так, повышались страховые взносы в США, Японии, Германии, Италии. В Германии, Австрии, Франции, Голландии взносы стали начисляться на отпускные деньги, на некоторые премиальные суммы. Отменили потолок доходов (сверх которого не взимаются взносы в Пенсионный фонд) Швейцария, Бельгия, Италия, Португалия. Повышали пенсионный возраст США, Япония, Франция, Швеция.

Что касается России, некоторые экономисты предлагали *увеличить* взносы в Пенсионный фонд, выплачиваемые за счет самих трудящихся; такие взносы практиковались в XX в. в СССР, а в последние годы этого века также в РФ - в размере 1 % от заработка застрахованных работников. Как известно, в начале XXI в. однопроцентный вычет из зарплаты трудящихся в пользу Пенсионного фонда был упразднен, но “взамен” на 1 % был увеличен подоходный налог с тех же лиц. Такая замена косвенно свидетельствует о том, что Правительство РФ не слишком различает средства Пенсионного фонда и средства Государственного бюджета.

Весьма осторожно обсуждалась проблема создания при Пенсионном фонде системы индивидуальных накопительных счетов будущих пенсионеров. Указывалось на *необеспеченность* средств, находящихся на этих счетах, в случае их передачи в целях инвестирования частным фондам. Этот довод представляется достаточно серьезным.

Ряд авторов критически относились к особым пенсионным системам, созданным для работников некоторых ведомств (Прокуратура, Таможня и др.), поскольку в рамках этих систем размер выплачиваемых пенсий оказывается существенно выше, чем для всех прочих пенсионеров. Пенсионное законодательство, принятое пос-

ле 1990 г., некоторыми специалистами подвергалось критике за отказ от увязки с прожиточным минимумом и со средней в стране зарплатой. Фактически пенсии были привязаны к МРОТ, хотя этот последний показатель пересматривается нерегулярно. Также отмечалось, что компенсация пенсионерам, назначенная в связи с инфляцией, оказалась недостаточной.

Произошедшее легальное понижение ставок взносов страхователей в Пенсионный фонд объяснялось неоправданным воздействием на правительство крупного бизнеса. Крупный бизнес стремится вообще отменить систему соцстраха, заменив ее пособиями, которые будут выплачиваться нуждающимся из государственного бюджета. Возможно, в “пику” подобным тенденциям предлагалось восстановить социальное страхование по безработице, хотя это его предложение является весьма спорным.

Пенсионный кодекс, помимо рутинных взносов страхователей в Пенсионный фонд, предусматривал восстановление страховых взносов в Пенсионный фонд также *за счет трудящихся*, он допускал постепенное повышение пенсионного возраста по мере роста средней продолжительности жизни.

В отношении накопительной части пенсии М.Л. Захарову и другим авторам принадлежит (к сожалению, недостаточно разработанное) предложение, согласно которому в случае смерти пенсионера накопленный (и неизрасходованный) им пенсионный капитал поступал бы его наследникам (тем самым взносы на накопительную пенсию выпали бы из системы страхования). Взносы на накопительную пенсию они предлагали сделать добровольными. Данные же авторы отмечали уклонение от пенсионных взносов значительного числа самозанятых лиц (к тому же занижающих свои доходы) и объясняли это тем, что при малом размере накапливаемого ими пенсионного капитала им все равно “светит” только небольшая пенсия.

Во времена СССР в отечественной пенсионной системе действовали такие социальные стандарты, как возраст выхода работника на пенсию, средний заработок, непрерывный стаж работы и др. Не все они были социально и экономически оправданы (это относится прежде всего к институту непрерывного трудового стажа). Тем не менее формула назначения пенсий была прозрачной и доступной для населения. Однако после реформ 1990-х и последующих годов положение изменилось. За 26-летний период реформ пенсионную

Таблица 1

Показатели пенсионной системы в РФ (в масштабе цен соответствующего периода)*

Показатели	Ед. изм.	1990 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Средняя зарплата	руб.	275	23 000	26 629	29 792	32 495	33 981
Средняя пенсия	руб.	115	8500	8272	9153	10 029	10 888
Прожиточный минимум	руб.	70	6200	6510	7306	8050	9701
Коэффициент сохраненного заработка		0,42	0,36	0,31	0,31	0,31	0,32

* По данным Росстата.

систему не удалось реформировать не только по ее существенным компонентам, но и в части пространства и понимания ее правил (см. табл. 1).

Результаты реформирования параметров пенсионирования и ряда других социальных институтов говорят о том, что действующая их система в целом не улучшилась. Так произошло, во-первых, по той причине, что в ходе реформ ликвидировано одно из основных преимуществ дореформенной системы - выплаты и льготы пенсионерам из ОФП. В результате реальные доходы пенсионеров были сужены до величины номинальной пенсии; выпадающие же доходы пенсионеров не были компенсированы из госбюджета адекватной величиной социальных выплат и льгот нестрахового характера (величина нестраховых выплат и льгот в пользу пенсионеров составляет в ВВП России всего лишь 0,5 %).

Во-вторых, сказалась переоценка роли страховой составляющей в решении проблемы ликвидации дефицита Пенсионного фонда. Бюджетные дотации Пенсионному фонду по-прежнему так велики, что превышают сумму поступающих туда страховых взносов. Вместе с тем нельзя признать убедительными ссылки на объективную демографическую обстановку - на убывающее соотношение работающих и неработающих членов общества. Экономика страны должна быть способной выделять для социальной сферы достаточные ресурсы, в том числе выражающие солидарную ответственность поколений, для формирования пенсионных выплат.

Финансирование пенсионных систем должно идти на основе разрабатываемых финансовых нормативов, а не на основе принципа субсидиарности*.

* Нормативный подход финансирования пенсионной системы предполагает твердую систему накоплений и использования финансовых ресурсов на основе средств от налогообложения таких источников, как доходы от отчислений от реализованных на мировых рынках продукции добывающих отраслей промышленности, которые имеют нехорошее свойство (их динамика зависит от мировых цен на нефть и газ, которые могут изменяться за год в ту или иную сторону в зависимости от мировых цен на энергоносители).

В-третьих, реформаторы пытались решать проблемы в рамках парадигмы вторичности, при которой развитие пенсионной системы ставится в зависимость не от социальной, а от финансовой политики государства, когда необходимые средства предлагается искать в самой социальной сфере (т.е. за счет населения), а не в экономике страны, которая находится в незавидном состоянии (по сравнению с успешными экономиками). Пенсионеры в России заслуживают более высокого уровня выплачиваемых им пенсий. Это видно из сравнения среднемесячной пенсии в России и в других странах мира. В 2013 г. эти цифры были таковы (в долларах): Германия - 2500; Норвегия - 2300; США - 2100; Греция - 1000; Чехия - 540; Эстония - 400, Россия - 350 (по номиналу, а не по реальному его содержанию); Казахстан - 280; Беларусь - 230; Азербайджан - 200; Украина - 180; Грузия - 120, и т.д.

Показателем неправильного отношения в России к социальному страхованию и к социальному обеспечению в целом является сложившийся процент социальных расходов в ВВП - 12 % по факту. Эти проценты примерно в равных долях распределяются на страховую составляющую социального обеспечения (пенсии и медико-социальное страхование с небольшим довеском - нестраховыми видами социального вспомоществования) и на социальную инфраструктуру (здравоохранение, образование и культуру). Низкий удельный вес социального обеспечения в ВВП затрудняет проведение реальных реформ в этой области. Он вынуждает государственные структуры искать резервы финансовой стабилизации только за счет населения (например, путем повышения возраста выхода на пенсию, резервирования пенсий до момента прекращения работы работающими пенсионерами), а также сокращать уровень социальных выплат и льгот с целью экономии государственных расходов.

Так, в свое время Минздравсоцразвития прорабатывало предложение о введении еще одного обязательного вида социального страхования: на

Таблица 2

Соотношение индексов потребительских цен и цен конечного потребления
(розничных цен), %

Год	Индекс потреб. цен	Индекс розн. цен
2014	11,4	28,5
2013	6,5	16,25
2012	6,6	16,50
2011	6,1	15,25
2010	8,8	22,00
2005	10,9	27,25
2000	20,2	50,50

случай нуждаемости в помощи и уходе пожилых граждан взимать дополнительный взнос в размере 2 % от заработной платы работающего населения. Минздравсоцразвития по умолчанию выступало против накопительной части пенсии; такая его позиция якобы вела к повышению устойчивости пенсионной системы. Другая его спорная рекомендация - направить средства накопительной части пенсий в качестве обеспечения для выпуска облигаций, призванных мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы, в которых нуждается ОАО "Российские железные дороги".

Подобные "новации" вряд ли можно признать серьезными и заслуживающими внимания, поскольку они касаются лишь *перераспределения* скудных финансовых ресурсов, расходуемых государством на население (по рейтингу финансовых затрат на население РФ занимает 78-е место в мире). Решить проблему финансовой устойчивости пенсионной системы и повышения ее эффективности невозможно без пересмотра *приоритетов* государства в области финансовой политики. Их надо перенаправить на социальное обеспечение (с повышением доли социального обеспечения в ВВП в 2,5-3 раза) за счет сокращения неэффективных финансовых затрат на не-

которые национальные программы, поглощающие значительную часть ВВП и служащие питательной средой для коррупции.

Следует обратить внимание общественности на то, что компенсация инфляции, от которой страдают пенсионеры, официально рассчитывается по индексу потребительских цен, хотя компенсация инфляции должна учитываться по индексу цен конечного потребления, т.е. розничных цен (табл. 2).

Приведенным выше данным нет комментариев. У неуспешной экономики не может быть успешного социального обеспечения, в том числе эффективной по всем параметрам пенсионной системы.

1. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Пенсионная реформа в России 1990 г.: хорошее начало и плачевные результаты // Государство и право. 1998. № 3.

2. Капустина О.В. Деятельность советского государства по совершенствованию пенсионного обеспечения. Санкт-Петербург, 2010.

3. Комментарий к законодательству о страховых взносах и пенсиях (постатейный) / В.Г. Белоглазова [и др.]; отв. ред. Ю.В. Воронин. Москва, 2012.

4. Роиц В.Д. Пенсионная система России: вызовы XXI века и пути модернизации. Москва, 2012.

Поступила в редакцию 04.03.2016 г.