

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВ ПЕНСИОННОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИИ

© 2018 **Валиева Елизавета Николаевна**

доктор экономических наук, профессор, кафедра Финансов и кредита

Самарский государственный экономический университет

г. Самара, ул. Советской Армии, 141

E-mail: rad8063@yandex.ru

Статья посвящена вопросам развития системы государственного обеспечения пенсионных выплат в России. Рассматривается исторический период с 18-го века по настоящее время. Представлены результаты анализа результативности пенсионной защиты на различных исторических этапах. Сформулированы современные мировые и отечественные проблемы и тенденции в области финансов пенсионной защиты.

*Ключевые слова:* пенсионное обеспечение населения, отечественная история финансов пенсионной защиты, социальная эффективность финансирования пенсионных выплат, распределительно-накопительная пенсионная система, пенсионный коэффициент

В XXI веке в большинстве стран наблюдается усиление остроты проблем в области пенсионного обеспечения населения. На поверхности явлений представляется, что замедляющаяся глобальная экономика не в состоянии обеспечить прежние темпы роста социальных расходов, в том числе пенсионных выплат. Не способствует положительным тенденциям и демографическая ситуация, особенно на Западе. В связи с этим актуальной задачей является и в обозримой перспективе будет таковой оставаться совершенствование пенсионных систем и финансирования пенсионных выплат.

Реформирование финансов пенсионной защиты в настоящее время осуществляется в Германии, США, Италии, Франции, Венгрии, Польше, Чехии, Швеции, Японии. Начиная с 1991 года перманентная пенсионная реформа наблюдается и в Российской Федерации. Повсеместно сущность реализуемых и предполагаемых преобразований в пенсионной защите членов общества сводится к перераспределению ответственности между мета- субъектами рынка. Прослеживаются тенденции либерализации финансов пенсионной защиты. При всей очевидной простоте решения проблемы снижения нагрузки на государственные финансы за счет повышения личной ответственности и свободы выбора лиц, состоящих в отношениях по найму, в среднесрочной перспективе это может привести к ухудшению качества жизни пожилых и нетрудоспособных людей и обострению социальных противоречий. Основоположник те-

рии социальной рыночной экономики Альфред Мюллер-Армак считал, что «рыночная экономика всегда будет экономикой с неискоренимыми и вредными в социальном плане недостатками, которые требуется исправлять». В этой связи к основным принципам социальной рыночной экономики он относил «обеспечение связи между принципом свободы на рынке и принципом социального равновесия» [8]. Представляется, что такие теоретические подходы стали доминирующими не без влияния сложившегося мирового порядка, в котором к середине 40-х годов прошлого века границы социалистических государств продвинулись далеко на запад. Социализм, как известно, инспирировал именно государственные финансовые механизмы защиты трудящихся от социальных рисков. К середине 1970-х гг. на долю социальных расходов приходилось от 20% (Япония и США) до 30% ВВП (в ряде стран Евросоюза) [3]. Так, в Италии в 1990 г. расходы на социальное страхование составляли 15,3% ВВП, а общие расходы на социальную защиту — 23,1% [9].

В конце 90-х годов XX века теория социального государства и государства всеобщего благосостояния начинает терять свое влияние и подвергаются критике как чрезмерно обременяющая бюджетные системы экономик, функционирующих в условиях «старения» общества, а также порождающей иждивенческие настроения. Стоит отметить, что к этому моменту угроза «мирового коммунизма» окончательно перестала существовать. Классическая модель

социального государства, которая еще недавно обеспечивала достаточный уровень социальной защиты уязвимых слоев населения и равный доступ граждан к базовым социальным гарантиям сегодня подвергается реформированию. Внимание законодателей обращено в сторону неолиберальных моделей, которые предполагают формирование системы условий для более полного использования трудового, интеллектуального, предпринимательского потенциала трудоспособных граждан, стимулирование их личной ответственности за все периоды нетрудоспособности, в том числе старость. Разумеется, страны Европы не собираются отказываться от модели социального государства. Эксперты считают необходимым создание «новой архитектуры» благосостояния, где особое внимание уделялось бы не столько решению социальных проблем за счет социальных выплат, сколько их профилактике. Речь идет об «инвестициях в детство», поддержке материнства, улучшении условий труда и повышении его качества, реформе системы пенсионного обеспечения [2].

Отечественная история финансов пенсионной защиты ведет начало с установленных Петром Великим Морского устава и Табеля о рангах. В России государственная власть издавна была обеспокоена материальным обеспечением служащих ей беспорочно и оставлявших службу по преклонным летам, болезням или увечьям. Весь прочий населявший Российскую империю и не имеющий собственности как источника средств к существованию люд вплоть до конца XIX в. надеялся на христианские законы благочестия и милосердия, которые внушали сословной общине необходимость материальной поддержки нетрудоспособных стариков для достижения личного нравственного здоровья [6].

Подлинное пенсионное страхование появилось в России в 90-е г. XIX в. Пенсионно-страховые кассы построены на строго научных началах страхования жизни. Наиболее крупным учреждением подобного рода как по числу участников, так и по капиталу и сумме ежегодных денежных поступлений являлась учрежденная в 1894 г. пенсионная касса для служащих на казенных железных дорогах. К этому же типу относились все пенсионные кассы, действовавшие в конце XIX в. на частных железных дорогах. Размер капитала пенсионных касс на 1 января 1897 г. составляет 95,5% размеров земских и городских бюджетов на просвещение и здравоохранение,

629,4% расходов государственной казны на просвещение и 8,7% общей суммы расходов казны и местных бюджетов.

Революционные институциональные изменения в пенсионной защите населения России произошли после свержения царизма в 1917 г. Стремление новых политических лидеров обеспечить себе широкую социальную базу обусловило появление опередивших свое время и мировой опыт социальных стандартов: Декларации Народного комиссариата труда от 12 ноября 1917 г. о введении в России полного социального страхования и декрета ВЦИК РСФСР от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни». Юридическое закрепление получили положения страховой программы рабочих, сформулированные в политической программе российских социал-демократов в 1912–1914 гг. Возникает институт социального, в полном смысле этого слова, страхования, который по заложенным в нем принципам принадлежал к числу самых совершенных на тот период.

В советский период пенсионное страхование трансформировалось в пенсионное обеспечение в значительной мере вследствие огосударствления и централизации финансов. Процесс формирования советской пенсионной системы в основном завершился в 1956 г. с принятием закона «О государственных пенсиях». Пенсия гарантировалась всем работникам при наступлении пенсионного возраста, инвалидности, а также иждивенцам в случае смерти кормильца. Принципиально важным нововведением явилось установление максимального размера пенсий по старости. В большинстве случаев была отменена выплата пенсий работающим пенсионерам. Источником пенсионных выплат являлись текущие доходы государственного бюджета СССР.

В основе начисления пенсии каждого трудящегося лежал размер его среднемесячной заработной платы за последние 12 месяцев работы либо за любые 5 лет подряд из последних 10 лет перед обращением за пенсией. Полная пенсия предоставлялась мужчинам с 60 лет со стажем работы не менее 25 лет и женщинам с 55 лет со стажем не менее 20 лет. Коэффициент возмещения был установлен в форме регрессионной шкалы к среднемесячному заработку (от 85% до 50%) [1].

Анализ официальной статистики позволил оценить качественные индикаторы пенсионной защиты населения в СССР в 1987 году. Так, рас-

ходы бюджета на пенсионное обеспечение составляли 6,8% от валового внутреннего продукта СССР; соотношение средней пенсии и средней зарплаты (коэффициент замещения) равнялось 41,3%; отношение средней пенсии к расходам бюджета на 1 пенсионера — 148%, отношение средней пенсии к половине средней зарплаты — 86,0%. Таким образом, с одной стороны, наблюдается приемлемый коэффициент замещения, кроме того доля пенсионеров, получавших пенсию выше среднего уровня преобладала, с другой, средняя пенсия была меньше половины средней заработной платы, то есть находилась на уровне ниже принятой в мировой практике черты бедности.

Собственно рыночная реформа пенсионной системы началась в ноябре 1990 г., когда был принят закон «О государственных пенсиях в РСФСР». Размер пенсии, определявшийся в зависимости от стажа и среднего заработка работника, рассчитывался по формуле простой средней за последние 24 месяца трудовой деятельности либо за любые 60 месяцев трудового стажа. Коэффициент замещения устанавливался на уровне 0,55 при наличии стажа, необходимого для получения полной пенсии. В 1997 г. вводится индивидуальный трудовой коэффициент, отражающий соотношение индивидуального среднего заработка, учитываемого при назначении пенсий, и средней зарплаты по стране за этот же период, который не должен был превышать 1,2. Таким образом, сохранялся солидарно-распределительный принцип организации пенсионной системы. Однако по сравнению с предыдущим законом усиливалась дифференциация размера пенсий, обусловленная личным вкладом в формировании страхового фонда — страховым (трудовым) стажем и страховыми взносами [5].

В декабре 2001 г. принимается пакет законов («О трудовых пенсиях в РФ», «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»), обеспечивающих легитимность новой распределительно-накопительной системы обязательного пенсионного страхования в РФ, просуществовавшей 14 лет.

Оценка пенсионных прав по законодательству 2001 г. ставила размер пенсии в зависимость не столько от стажа и заработка, сколько от суммы перечисленных взносов. Кроме того, пенсия лиц 1967 года рождения и моложе, охваченных

накопительным пенсионным страхованием, зависела от доходности инвестирования пенсионных накоплений управляющими компаниями. Внедрение накопительной составляющей в систему обязательного пенсионного страхования многими специалистами оценивалась как бесперспективное в силу ограниченности емкости отечественного финансового рынка, особенно тех его секторов и инструментов, которые способны обеспечить доходность вложений выше темпов инфляции.

Анализ показателей характеризующих социальную эффективность финансирования пенсионных выплат с 1997 г. по 2014 год представлен в табл.

Цифры однозначно доказывают неэффективность первого этапа пенсионной реформы: к 2000 году размер средней пенсии снизился на 26%, коэффициент замещения составил 37%, что на 4% (или 1,6 п.п.) ниже уровня 1997 года, при этом количество пенсионеров увеличилось на 1,7%, а коэффициент пенсионной нагрузки не снизился. Расходы ПФР на выплату трудовых пенсий в процентах и ВВП снизились на 36,4%.

Результаты функционирования распределительно-накопительной пенсионной системы (2000–2014 гг.) можно охарактеризовать следующим образом. Безусловно, положительным фактом следует признать рост средней пенсии в 3 раза и рост доли расходов ПФР в ВВП на 69%. Однако, коэффициент замещения по прежнему не соответствует рекомендациям МОТ и, более того, сократился в 2014 г. по сравнению с 2000 годом на 14,3%. Заработная плата росла более высокими темпами. Причем количество пенсионеров, получающих среднюю пенсию и выше меньше медианного уровня. Другими словами, более половины пенсионеров получают пенсию в сумме меньшей, чем размер средней пенсии. Таким образом, имевшая место в 2014 году низкая результативность обязательного пенсионного страхования как основного элемента отечественной пенсионной системы наряду с её финансовой неустойчивостью (дефицит бюджета ПФР превышал триллион рублей), явились объективной предпосылкой дальнейшего реформирования финансирования пенсионных выплат в РФ.

С 1 января 2015 года введены в действие новые пенсионные федеральные законы «О страховых пенсиях», «О накопительной пенсии», «О специальной оценке условий труда» [9], которые заложили институциональные основы

Таблица. Социальная эффективность финансов пенсионной защиты в России

Показатели	ед. изм.	1997 г.	2000 г.	2014 г.	Прирост (%)		
					2000 г. к 1997 г.	2014 г. к 2000 г.	2014 г. к 1997 г.
Финансирование трудовых пенсий	млрд. руб.	153,8	303,6	5045,7	х	х	х
Валовой внутренний продукт	млрд. руб.	2342,5	7305,6	70975,8	х	х	х
Численность пенсионеров	млн. чел.	36,3	35,7	37,7	-1,7	5,6	3,9
Численность занятых	млн. чел.	64,7	65,1	71,5	0,6	9,8	10,5
Пенсионные расходы к ВВП	%	6,6	4,2	7,1	-36,4	69,0	7,6
Коэффициент пенсионной нагрузки	чел.	1,8	1,8	1,9	0,0	5,5	5,5
Средняя пенсия	руб.	366,4	823,4	10311,0	х	х	х
Средняя зарплата	руб.	950	2223	32495	х	х	х
Коэффициент замещения	%	38,6	37,0	31,7	-4,2	-14,3	-17,9
Пенсионные расходы на 1 пенсионера в год	руб.	4237	8504	133838	х	х	х
Пенсионные расходы на 1 пенсионера в месяц	руб.	353	709	11153	х	х	х
Средняя пенсия в ценах 1997 года.	руб.	366,4	272,1	821,1	-25,7	201,8	124,1

современного этапа пенсионной реформы в РФ. Суть изменений заключается в следующем. Трудовая пенсия состоит из трех частей: страховой пенсии (финансируется за счет индивидуальной части страхового тарифа); накопительной пенсии (финансируется за счет тарифа на накопительную пенсию) для лиц 1967 года рождения и моложе, если до конца 2015 г. они заявят о своем желании перечислять соответствующие взносы в конкретный НПФ или управляющую компанию; фиксированной выплаты (финансируется за счет солидарной части страхового тарифа, а также взносов на оплату труда сверх установленного облагаемого предела по сниженному тарифу). Новацией является Увеличение с 5 до 15 лет минимального стажа, дающего право на вхождение в страховую пенсионную систему, что не согласуется с Конвенцией МОТ № 102. В соответствии с ней возникновение права на пенсию по старости может быть обусловлено минимальным стажем, продолжительность которого устанавливается национальным законодательством, однако предельный размер сокращенного размера пенсии (по Конвенции – пособия) не может быть меньше 30 процентов заработка при минимальном стаже 10 лет (п. 3 ст. 29). В качестве основных критериев, опреде-

ляющих уровень пенсионного обеспечения застрахованных, должны учитываться продолжительность трудового стажа и размер страхового заработка. Эти факторы и формируют пенсионные права граждан в конкретном денежном выражении [3]. Новая пенсионная формула подменяет это содержание абстрактными условными единицами (пенсионный коэффициент), которые, во-первых, не влекут никаких обязательств перед застрахованными и, во-вторых, создают широкие возможности для будущих манипуляций, в частности для обесценения пенсионных прав путем подгона размера пенсий под имеющиеся средства [4].

Ежегодный пересмотр стоимости одного коэффициента ставит права людей в зависимость от ситуации в экономике, тем самым переключая проблемы государства на пенсионеров. Кроме того, коэффициент будет максимальным только у тех застрахованных, заработок которых равен максимальной тарифооблагаемой базе. Это означает, что значительная часть работающих обречена на скромную пенсию из-за заниженной заработной платы. При этом продолжительный стаж не сможет компенсировать низкий заработок. Данная новелла разрушает один из столпов системы социального страхова-

ния — принцип социальной солидарности.

Достичь целевых индикаторов очередного этапа пенсионной реформы, а именно довести средний размер трудовой пенсии по старости до уровня двух прожиточных минимумов в 2020 г. и до 2,5 прожиточных минимумов в 2030 г., а также обеспечить общепринятые МОТ и ОЭСР уровни замещения трудовой пенсией утраченного заработка, (т.е. 40%) замещения в период 2018–2020 г.г., возможно только за счет индивидуальных усилий застрахованных, в условиях достаточно высоких темпов экономического роста, определяющих рост занятости и декларируемой (белой) заработной платы. Никакие институциональные изменения в обяза-

тельном пенсионном страховании не позволят достичь российскими пенсионерами целевых стандартов уровня жизни, если не будут найдены и реализованы механизмы экономической политики стимулирования роста производства товаров и услуг, а также, если не будет проведена эффективная институциональная реформа рынка труда, прежде всего, в части условий трудоустройства и оплаты труда. Соответствующие дискреционные мероприятия отвечали бы последним рекомендациям МОТ, которая в 2015 г. приняла новую международную трудовую норму, призванную помочь работникам и экономическим субъектам перейти из неформальной экономики в формальную [1].

### Библиографический список

1. *Валиева Е. Н.* Проблемы российской пенсионной реформы. // Вестник Самарского государственного экономического университета, 2015 г. № 10(132).
2. *Ковалева Т. М.* Принципы формирования эффективной и конкурентоспособной бюджетной политики государства. // Экономические науки. 2013. — № 4 (101). С. 121–125. — (Финансы, денежное обращение и кредит).
3. Конвенции и рекомендации, принятия Международной конференцией труд. — Женева, МБТ, 1991, Т. 1.
4. *Соловьева Т.* Социальные последствия пенсионной реформы. // Социальная защита. № 3, 2015.
5. *Шутяк Е. Н.* Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации, М., ВЗФЭИ, 2002.
6. *Шутяк Е. Н.* Финансовое обеспечение социальной защиты населения в Российской Федерации, Самара, Изво Самар. гос. экон. акад., 2004 г.
7. *Gilbert N., Uorhis R. A.* Changing patterns of social protection // International Social Security series. 2003. Vol. 9. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK) P. 311.
8. *Muller-Armarck A.* Soziale Mart-Wirtsbift // E. V. Becmetl (Hrsg), Hanlworter-buch der Sozialwissenschaften Bd. 9 Stuttgart U. A., 1956. P. 243.
9. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ESU; n=396>

Поступила в редакцию 16..03.2018 г