

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

© 2015 Е.Н. Валиева*

Ключевые слова: обязательное пенсионное страхование, оценка пенсионных прав, развитие института пенсионной защиты в России.

Освещается проблематика пенсионного обеспечения в России. Цель работы - выявить особенности институциональных реформ в области пенсионной защиты населения и оценить влияние соответствующих трансформаций на степень компенсации риска потери трудоспособности по возрасту. Осуществлен анализ пенсионного законодательства РФ и данных официальной статистики с 1987 г. по настоящее время. Сформулированы выводы о динамике уровня материальной обеспеченности пенсионеров в РФ.

Новейшая экономическая история России свидетельствует о следующем: за последние 23 года пенсионное законодательство кардинально менялось трижды. Напрашивается вывод, с одной стороны, о значительном внимании государства к проблеме реализации конституционного права граждан на материальное обеспечение в старости, с другой - о несостоятельности власти в деле разработки социально и экономически эффективной пенсионной системы. Данная статья является попыткой оценить результат пенсионных реформ в РФ с 1990 г. по настоящее время. Финансы пенсионного обеспечения рассматриваются нами с позиции приверженности международным стандартам социальной защиты¹, а также с учетом принципов институционально-эволюционной теории².

Проведем краткое ретроспективное освещение проблематики. Начало пенсионному обеспечению в России было положено в XVIII в. в период царствования Петра Великого в Морском уставе и Табеле о рангах. В России государственная власть издавна была обеспокоена материальным обеспечением служащих ей беспорочно и оставлявших службу по преклонным летам, болезням или увечьям. В случае смерти бывшего работника забота распространялась на оставшееся после него семейство. Пенсионное обеспечение выражалось в предоставлении отставным чинам (или их семьям) части содержания, получаемого ими по службе. Общих правил пенсионного обеспечения не существовало, все зависело от царской милости.

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 здоровья³. По российскому законодательству основную роль в обеспечении немощных и неспособных к труду должны были играть родственники. Если у нуждающихся не было родственников или те были бедны, содержание первых возлагалось на сословные крестьянские и мещанские общества, что являлось для последних обязательной мирской повинностью.

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. Начала, на которых пенсионные кассы могли быть учреждены для служащих и рабочих в известных кредитных учреждениях, торгово-промышленных предприятиях и страховых обществах, были установлены Высочайше утвержденным 13 июня 1897 г. Положением комитета министров.

* Валиева Елизавета Николаевна, доктор экономических наук, профессор Самарского государственного экономического университета. E-mail valievaen2012@yandex.ru.

Уставы таких пенсионных фондов утверждались по ходатайству названных предприятий министрами финансов и внутренних дел по предварительному между ними соглашению. На 1 января 1897 г. объемы финансовых операций пенсионных касс соответствовали 8,7% общей суммы расходов царской казны и территориальных (земских и городских) бюджетов⁴.

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 страховых норм: 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 процессе работы над созданием новых институциональных норм и принципов исходили из некоего совершенного порядка организации отношений, не существовавшего ни в виде неформальных норм в России, ни как законодательная практика где-либо. Однако как политические и социально-экономические условия в стране, так и отсутствие страховой культуры препятствовали развитию социального страхования. Укоренившиеся в общественном сознании ожидания помощи от общины (общества) препятствовали внедрению страховых принципов в российский менталитет.

Постановление ВЦИК и СНК от 13 февраля 1930 г. утвердило "Положение о пенсиях и пособиях", в соответствии с которым граждане СССР, работающие по найму, имели право на пенсию (по инвалидности, старости, по случаю потери кормильца). Постановление СНК от 23 марта 1937 г. прекратило практику финансирования пенсий неработающим пенсионерам из бюджета социального страхования. Эта нагрузка полностью легла на государственный бюджет. Пенсионная защита лиц,

работавших не по найму (крестьяне, ремесленники, кустари, лица свободных профессий), до 1964 г. обеспечивалась на началах взаимности (сохранялся дореволюционный принцип сословности). Наибольшее распространение получили крестьянские комитеты общественной взаимопомощи - кресткомы, созданные при сельских советах и волостных исполкомах в середине 1921 г.

В 1956 г. вступает в силу Закон "О государственных пенсиях"⁵, который действовал до начала рыночных реформ в 1990 г., т.е. 33 года. Остановимся на этом и последующих пенсионных законах более подробно. Законом вводились пенсии по старости, по инвалидности и в случае потери кормильца. Таким образом, было завершено формирование институтов всеобщего государственного пенсионного обеспечения работающих. Пенсии по инвалидности устанавливались не только рабочим и служащим, но и военным и учащимся. В законе закреплялись основные принципы советской пенсионной системы:

- ◆ гарантированные государственные пенсии без каких-либо вычетов из заработка трудящихся;
- ◆ выплата пенсий за счет средств общесоюзного бюджета;
- ◆ 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 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.

О размере назначаемых пенсий можно судить по табл. 1.

Максимальный размер пенсии по старости законодательно был установлен в размере 120 руб. в месяц. Индексирование пенсий законодательно было установлено через 10 лет после ее назначения на 1% заработка,

Размеры пенсий по старости в СССР

Месячный заработок, руб.	Пенсия			
	рабочим и служащим, кроме работавших на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах		рабочим и служащим, работавшим на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах	
	% к заработку	Наименьший размер пенсии (без надбавок), руб.	% к заработку	Наименьший размер пенсии (без надбавок), руб.
До 50	85	40	-	-
50-60	75	42-50	80	45
60-80	65	45	70	48
80-100	55	52	60	56
Более 100	50	55	55	60

из которого она исчислена, а затем - через каждые 2 года на 2% того же заработка.

Собственно рыночная реформа пенсионной системы началась еще в ноябре 1990 г., когда был принят Закон "О государственных пенсиях в РСФСР"⁶ (введен в действие 1 марта 1991 г.). Ранее действовавшие законодательные акты, касающиеся пенсионного обеспечения, были отменены. В соответствии со ст. 8 выплата пенсий стала осуществляться за счет средств Пенсионного фонда РСФСР, организованного по Закону "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР"⁷ от 10 октября 1991 г. В России возникло обязательное пенсионное страхование как часть института социальной защиты населения. Были установлены следующие виды пенсий: по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальная пенсия (для нетрудоспособных членов общества).

Размер пенсии, определявшийся в зависимости от стажа и среднего заработка пенсионера, 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 (20 лет для женщин и 25 лет для мужчин). Размер пенсии мог быть увеличен, если стаж был больше нормативного: на коэффициент 0,01 за каждый дополнительный год, но не более, чем на 0,2. 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. Этот коэффициент 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 формирование страхового фонда, - страховым (трудовым) стажем и страховыми взносами. Последние определялись по соответствующему закону в процентах к оплате труда. В страховой стаж включались периоды повышения работником своей квалификации, в том числе обучение в аспирантуре и докторантуре.

В декабре 2001 г. принимается пакет законов ("О трудовых пенсиях в РФ", "Об обязательном пенсионном страховании в РФ", "О государственном пенсионном обеспечении в РФ")⁸, обеспечивающих легитимность новой распределительно-накопительной системы обязательного пенсионного страхования в РФ, существовавшей 13 лет. Кроме того, с 2002 г. по настоящее время установлены два механизма финансирования пенсий: страховой (для лиц, состоящих в отношениях найма) и социального обеспечения (для гражданских и военных чиновников, нетрудоспособных и др.).

Остановимся на порядке исчисления трудовой пенсии по старости в РФ в соответствии с законодательством 2001 г. Отметим, что новый порядок оценки пенсионных прав стал возможен в результате организации индивидуального персонифицированного учета в системе обязательного пенсионного страхования в соответствии с законом 1996 г. "Об индивидуальном персонифицированном учете в системе обязательного пенсионного страхования"⁹.

Размер трудовой пенсии по старости стал определяться по формуле

$$P = BC + SC + HC,$$

где *БЧ* - базовая часть трудовой пенсии по старости (фиксированная сумма); *СЧ* - страховая часть трудовой пенсии по старости:

$$СЧ = ПК / T;$$

НЧ - накопительная часть трудовой пенсии по старости:

$$НЧ = ПН / T;$$

ПК - сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица, учтенного по состоянию на день, с которого указанному лицу назначается страховая часть трудовой пенсии по старости; *T* - количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части указанной пенсии, составляющего 19 лет (228 месяцев); *ПН* - сумма пенсионных накоплений застрахованного лица, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета по состоянию на день, с которого ему назначается накопительная часть трудовой пенсии по старости.

В связи с введением в действие Закона "О трудовых пенсиях в РФ" осуществлялась оценка пенсионных прав застрахованных лиц по состоянию на 1 января 2002 г. путем конвертации (преобразования) этих прав в расчетный пенсионный капитал.

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, в том числе автором данной статьи, на тот период оценивалось как бесперспективное. В 2001 г. накопительная система имела бы преимущество по сравнению с распределительной, если бы средняя норма процента в экономике превышала значение 47% (!!!), фактически она была равна 15%¹⁰.

Сравним уровень пенсионного обеспечения населения нашей страны в трех временных точках, в которых соответствующие финансовые институты пенсионной защиты были достаточно развиты:

а) на момент заката эпохи "развитого социализма" в 1987 г.;

б) в 2002 г. накануне перехода к распределительно-накопительной пенсионной системе;

в) в 2012 г., когда перед Правительством РФ была поставлена задача создания новой пенсионной формулы, обеспечивающей компромисс между рекомендованным МОТ коэффициентом замещения пенсией утрачиваемого заработка и сбалансированностью доходов и расходов бюджета Пенсионного фонда России.

Таблица 2

Количественные индикаторы уровня пенсионной защиты населения России*

Показатель	1987 г.	2000 г.	2012 г.
Средняя заработная плата, руб.	202,9	2223	26 629
Средняя пенсия, руб.	87,3	694,3	9040,5
Коэффициент замещения, %	41,3	31,2	34
Количество наборов продуктов питания**, которое можно купить на 1 среднюю пенсию, шт.	13	5	15
Расходы бюджета на пенсионное обеспечение, млрд руб.	40,7	331,3	5078,7
Валовой внутренний продукт (в 1987 г. - национальный доход), млрд руб.	599,4	7305,6	61 810,8
Расходы бюджета на пенсионное обеспечение, % к ВВП	6,8	4,5	8,2
Количество пенсионеров, млн чел.	57,7	38,4	40,6
Пенсионные расходы бюджета на 1 пенсионера в месяц, руб.	58,8	719,0	10 424,2
Средняя пенсия, % к расходам бюджета на 1 пенсионера в месяц	148,0	96,0	87,0
Средняя пенсия, % к половине средней зарплаты	86,0	62,5	68,0

* Рассчитано автором по: Социальное положение и уровень жизни населения России, 2013 : стат. сб. / Росстат. М., 2013. 327 с.; Социальное положение и уровень жизни населения России, 2003 : стат. сб. / Росстат. М., 2003. 463 с., Народное хозяйство СССР в 1987 году : стат. ежегодник / Госкомстат СССР. М. : Финансы и статистика, 1988. 736 с.

** В набор продуктов питания нами были включены: 1 кг говядины, 1 кг рыбы, 1 кг овощей, 1 кг фруктов, 1 кг хлеба.

Анализ показателей, приведенных в табл. 2, позволяет сделать ряд выводов:

- ◆ пенсионное обеспечение россиян к настоящему времени по сравнению с началом рыночных реформ повысилось: выросли коэффициент замещения и покупательная способность средней пенсии;

- ◆ в 2012 г. не удалось достичь уровня пенсионного обеспечения конца 80-х г. XX в. не только по коэффициенту замещения, но и по структуре выплачиваемых пенсий, по их величине (предпоследний показатель табл. 2 свидетельствует о превалировании в 1987 г. пенсий, больших, чем средняя; в 2012 г. наблюдается обратная ситуация);

- ◆ если в качестве официального прожиточного минимума взять 50% средней заработной платы, как это принято в развитых странах, то наши пенсионеры всегда жили за чертой бедности.

Принимая во внимание полученные выводы, а также финансовую неустойчивость российской системы обязательного пенсионного страхования (дефицит бюджета ПФР - более 1 трлн руб.), наблюдавшуюся с середины 2000-х гг., следует признать, что реформирование пенсионного законодательства в рамках Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы 2011 г. является логичным решением Правительства РФ. С 1 января 2015 г. введены в действие новые пенсионные федеральные законы "О страховых пенсиях", "О накопительной пенсии", "О специальной оценке условий труда"¹¹, которые заложили институциональные основы нового 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). Нестраховые периоды, включенные в страховой стаж, финансируются за счет трансфертов из федерального бюд-

жета. Кроме того, дополнительные тарифы взносов вводятся для работников, занятых на вредных и тяжелых производствах. Таким образом, основной целью реформы является обеспечение бюджетной сбалансированности и финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования.

Достижение второй декларированной цели - повышение уровня пенсионного обеспечения - не столь очевидно вытекает из содержания последних пенсионных законов. Однозначно напрашивается вывод о том, что основной частью трудовой пенсии становится страховая часть. Она определяется вкладом застрахованного в систему. По некоторым оценкам, более двух третей работников моложе 1967 года рождения остановились на распределительном принципе формирования и использования страхового пенсионного фонда¹².

На первый взгляд, формула расчета страховой пенсии по старости проста:

$$СП_{ст} = \sum_{i=1}^n ИПК_i \cdot СПК,$$

где *ИПК* - индивидуальный пенсионный коэффициент; *СПК* - стоимость одного пенсионного коэффициента по состоянию на день, с которого назначается страховая пенсия по старости; *n* - количество лет страхового стажа.

Однако в итоге, чтобы рассчитать пенсию, необходимо использовать еще 5 формул (см. ст. 14 ФЗ "О страховых пенсиях"). Размышления над содержанием ст. 14 позволили выявить отличия новой пенсионной формулы от предыдущей и их общие черты. Сформулированные ниже выводы не являются исчерпывающими и имеют дискуссионный характер.

По-прежнему при расчете пенсии учитываются некоторые нестраховые периоды (служба в армии по призыву, уход за детьми и т.п.), а также стимулируется выход на пенсию в возрасте, превышающем необходимый для получения пенсии (последний тоже не изменился). Кроме того, предложена ежегодная индексация пенсионных прав на уровне не ниже индекса потребительских цен.

Принципиальные новшества следующие. С 5 до 15 лет увеличен страховой стаж, необходимый для получения права на пенсию.

Ограничено годовое значение индивидуального пенсионного коэффициента до 10. Его смогут достичь те застрахованные, которые получают зарплату на уровне не ниже максимальной тарифооблагаемой базы в данном году. Зарабатывать больше (например, на двух работах), с точки зрения будущей пенсии, бессмысленно. Предыдущая формула таких ограничений не накладывала.

Но главная интрига, которая сохраняется до сих пор, - это стоимость одного пенсионного коэффициента. Приведенная формула его расчета (п. 20 ст. 15 Закона) математически обеспечивает безусловную сбалансированность бюджета ПФР, но не гарантирует не только роста, но и сохранения прежнего размера пенсий (в том случае, если сократился объем поступлений страховых взносов). Представляется, что расчет стоимости пенсионного коэффициента будет уточнен в разработанной Правительством РФ методике, но она пока не утверждена.

Таким образом, законодательство как таковое предполагает ограничения размера пенсий, основываясь на принципе "какие взносы, такие и выплаты". Это шаг назад по сравнению с рекомендациями Европейского кодекса социального обеспечения: каждому нетрудоспособному должна быть гарантирована достойная жизнь в социуме независимо от личного трудового вклада.

Достичь целевых индикаторов очередного этапа пенсионной реформы, а именно довести средний размер трудовой пенсии по старости до 2 ПМП в 2020 г. и 2,5 ПМП в 2030 г. (против 1,7 ПМП в 2013 г.), а также обеспечить общепринятые МОТ и ОЭСР уровни замещения трудовой пенсией утраченного заработка, т.е. 40%-ного коэффициента замещения в период 2018-2020 гг.¹³, можно только за счет индивидуальных усилий застрахованных, в условиях достаточно высоких темпов экономического роста, определяющих рост занятости и декларируемой (белой) заработной платы. Выход из тени зарплаты позволил бы наполовину повысить тарифооблагаемую базу и полностью покрыть дефицит ПФР в 2013 г.¹⁴ В рамках законодательства 2001 г. новая реформа была бы не нужна.

Никакие институциональные изменения в обязательном пенсионном страховании не позволят достичь российскими пенсионерами европейских 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 МОТ¹⁵, которая в 2015 г. приняла новую международную трудовую норму, призванную помочь работникам и экономическим субъектам перейти из неформальной экономики в формальную.

¹ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. URZ: www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm.

² North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990.

³ Благотворительность в России. СПб. : [б.и.], 1907. С. 28.

⁴ Шутяк Е.Н. Финансовое обеспечение социальной защиты населения в РФ. Самара : Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2004. С. 55.

⁵ Справочно-правовая система "Консультант Плюс". URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=396>.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Шутяк Е.Н. Государственные внебюджетные фонды РФ. М. : Изд-во ВЗФЭИ, 2002. С. 150.

¹¹ Справочно-правовая...

¹² Ермаков Д. Мониторинг состояния российской пенсионной системы // Человек и труд. 2013. № 4. С. 34.

¹³ Соловьев А.К. Реформа пенсионной системы РФ: проблемы и решения // Пенсия. 2014. № 6. С. 57.

¹⁴ Соловьев А.К. Микроанализ пенсионной системы России // Вопросы экономики. 2013. № 4. С. 89.

¹⁵ Reports of the Committee on the Transition from Informal to the Formal Economy: Summary of proceedings. URZ: www.ILO.org/ilc/ILCSessions/140/committees/informal-economy/WCMS_375370/la-en/index.htm.

Поступила в редакцию 02.09.2015 г.