

Пенсионные системы в странах СНГ: итоги преобразований и пути совершенствования

В.Д. РОИК, доктор экономических наук, Всероссийский научно-исследовательский институт труда Минтруда России, Москва. E-mail: vdroid@vcot.info



Пенсионные реформы в странах СНГ проводятся с 1991 г. Переход стран бывшего СССР к рыночной экономике и смена общественного устройства вызвали необходимость коренной трансформации всех базовых институтов и механизмов государственного социального обеспечения. Их итогом стало формирование системы социального и корпоративного страхования; законодательное введение страховых платежей работодателей и работников, повысившее сбалансированность бюджетов пенсионных фондов; формирование информационных систем для учета страховых прав и облегчения процедуры назначения пенсий. Во всех странах Содружества повышен пенсионный возраст, во многих из них введены институты накопительных, добровольных и корпоративных пенсий.

В то же время формирование эффективно функционирующих институтов пенсионного страхования и государственного социального обеспечения еще не завершено. На конец 2017 г. пенсионным страхованием в странах Содружества охвачено не более 40–50% от общей численности экономически активного населения, что чревато возникновением кризисных последствий в области пенсионного обеспечения, которые, вероятно, придется купировать увеличением госрасходов на финансирование различного рода социальных выплат и пособий по нужде. Все еще не решена проблема повышения размеров пенсий и обеспечения финансовой стабильности пенсионных систем. В статье рассматриваются вопросы системных преобразований в сфере пенсионного страхования, сделана попытка выявить типичные проблемы и предложить меры по их решению.

Ключевые слова: пенсионная система; институты пенсионного страхования; страны СНГ; пенсионное страхование; государственное социальное обеспечение; пенсионные реформы; пенсионный возраст

От советского соцобеспечения к формированию национальных систем пенсионного страхования и обеспечения – трудный и долгий путь

Общественное переустройство постсоветских стран¹, начавшееся в 1990-е годы, вызвало необходимость формирования пенсионного страхования в его «классической» форме, с набором всех необходимых экономических, организационных, финансовых и правовых механизмов. В СССР пенсионное страхование не применялось, материальное обеспечение пожилого населения было государственным и финансировалось из госбюджета.

Социалистическое пенсионное обеспечение формировалось в условиях государственного регулирования трудовой деятельности (обязательный характер труда) и заработной платы, обеспечивавших практически полную занятость экономически

¹ В круг стран, входящих в предмет рассмотрения в данной статье, входят: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан. В используемой терминологии данные страны именуются такими обобщающими понятиями, как «страны Содружества», «страны СНГ», имеющими равноценный смысл для употребления.

активного населения, выравнивание размеров зарплаты между отраслями экономики и в рамках предприятий, а также неуклонное соблюдение предприятиями и организациями налоговой и финансовой дисциплины. Для функционирования пенсионной системы в то время это были идеальные условия, так как они позволяли обеспечивать скромные, но все же приемлемые по размеру пенсии основной массе получателей.

Данная модель отношений нашла отражение в построении функциональной структуры соцобеспечения, в сложившихся стереотипах и установках. Однако то, что значительная часть затрат обеспечивалась с помощью общественных фондов потребления и государственных (вне предприятий) услуг, порождало деформированное представление об истинных размерах затрат на пенсионное обеспечение. Само население финансовой нагрузки, связанной с пенсионным обеспечением, не ощущало. Более того, в СССР широко пропагандировалась доктрина его «алиментарности» (бесплатности) для населения, что прочно закрепило в сознании граждан данный миф, влияние которого ощущается до сих пор.

Переход стран бывшего СССР к рыночной экономике вызвал необходимость коренной трансформации всех базовых институтов и механизмов системы социального обеспечения пожилых граждан. Основная причина – недостаток финансовых ресурсов, которые в советский период обеспечивало государство за счет доходов от общенародной собственности. За постсоветский период механизмы доходов населения и распределения произведенного продукта претерпели существенные изменения: в разы снизилась доля наемного труда, многократно повысилась дифференциация заработной платы, уменьшились налоговые отчисления, а значит, и бюджетные возможности государства.

Эти перемены привели к тому, что практически все страны Содружества, во-первых, отказались от использования модели обеспечительных отношений советского периода, а, во-вторых, стали вводить механизмы обязательного и добровольного (в основном корпоративного) пенсионного страхования. Следует при этом отметить, что хотя социалистическая патерналистская идеология «бесплатного» пенсионного обеспечения и общественных фондов потребления была в 1990-е годы отвергнута, некоторые ее элементы (например, в форме заниженных уровней заработной платы) сохранились до настоящего времени.

Современным пенсионным системам стран Содружества присущи черты как прежней советской пенсионной системы, так и формирующихся новых страховых институтов. Их промежуточный, переходный характер связан с незавершенностью реформ в сфере доходов и занятости населения, прежде всего – систем заработной платы, тарификации (для пенсионного страхования), налогообложения.

Одним из важнейших критериев эффективности национальных пенсионных систем служит охват работающего населения пенсионным страхованием. Экономически развитые страны в послевоенный период решили задачу массового охвата в формальном секторе экономики (на уровне 80–90%) и приемлемого (40–60%) – в неформальном (для самозанятого населения) [Доклад..., 2015. С. 8]. В большинстве стран Содружества эти стандарты не выдерживаются. И независимые эксперты, и официальная статистика отмечают, что одним из системных недостатков организации доходов населения в формальном секторе является значительная доля «серой» заработной платы (до 30–40% от общего объема по стране). А охват пенсионным страхованием работников неформального сектора и самозанятых не превышает 15–20% и не может быть признан удовлетворительным. В целом же, по нашим оценкам, в последние годы пенсионным страхованием в странах Содружества охвачено не более 55–60% от общей численности экономически активного населения, что свидетельствует о росте напряженности в сфере пенсионного обеспечения, накоплении проблем, которые рано или поздно приведут к увеличению госрасходов на финансирование социальных программ и пособий по нуждаемости.

Масштаб и сложность задачи перехода от государственной к страховой системе пенсионного обеспечения связаны с тем, что вместо прежней упрощенной централизованной схемы перераспределения финансовых средств необходимо использовать более сложные механизмы взимания страховых взносов с хозяйствующих субъектов, ввести весьма трудоемкий помесечный учёт индивидуальных пенсионных прав. Решение этой задачи можно обеспечить только на основе современных компьютерных технологий учета и фиксации накапливаемых пенсионных прав миллионов застрахованных и пенсионеров.

Но если с задачей организации новой системы учета справились все страны Содружества, то *проблема формирования эффективных финансовых механизмов пенсионного страхования была решена только частично*. Это связано с трудностью создания институциональных установок для их функционирования.

Согласно исследованиям МОТ, *базовыми условиями для функционирования эффективной национальной системы социального страхования являются высокий уровень занятости экономически активного населения и развитые системы заработной платы, гармонизированные с системами соцстраха*. За 100 лет создать такие системы, обеспечивающие высокий уровень защиты доходов и высокое качество страховых услуг, удалось только 42 странам из 146 обследованных – благодаря хорошо разработанной законодательной базе и значительным объемам используемых на эти цели ресурсов [Социальное обеспечение..., 2012. С. 3].

Самый сложный этап коренных изменений институтов трудовых доходов населения, включая пенсионный, был завершен в странах Содружества к середине 2000-х годов. Его последствия в виде массовой бедности населения в основном были изжиты, хотя еще не преодолены в полной мере. Это сказалось и на системе пенсионного обеспечения. По мере выхода из системного кризиса (после 2000–2005 гг.) страны Содружества стали постепенно повышать размеры пенсий, доводя их до уровня прожиточного минимума, а впоследствии начали проводить преобразование своих пенсионных систем² путем разграничения их правового и экономического пространств по источникам доходов, законодательного введения страховых взносов и создания тем самым предпосылок для появления финансовых механизмов обязательного и добровольного пенсионного страхования.

Один из самых сложных вопросов, который удалось решить всем странам СНГ – *это законодательное введение страховых платежей для финансирования пенсионных систем*. Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан (кроме России и Туркменистана) вменили уплату страховых взносов в обязанность как работодателям, так

² Экономические, социальные и политические возможности в странах Содружества, необходимые для функционирования пенсионных систем и проведения пенсионных реформ, существенно отличались, что объясняет различные сценарии и темпы их проведения.

и работникам, что отвечает опыту экономически развитых стран и способствует формированию культуры и менталитета обязательного социального пенсионного страхования. Кроме того, Беларусь, Молдова, Россия, Украина существенно продвинулись в применении принципиально новых пенсионных механизмов, основанных на принципах условно-накопительных счетов, накопительных пенсий и негосударственного пенсионного страхования.

Результатом 27-летних преобразований пенсионных систем стран СНГ являются три важные характеристики, присущие каждой из них на современном этапе.

Первая состоит в частичном восстановлении уровня пенсий с позиции их покупательной способности и по коэффициенту замещения по сравнению с дореформенным периодом (в СССР 1980–1990-х годов соответственно – 240% и 54%). Сегодня ни в одной из стран Содружества эти показатели не превышают 70% от уровней советского периода, и лишь в отдельных странах возможно их достижение к 2030-м годам.

По меркам экономически развитых государств, размеры пенсий в странах СНГ остаются зачастую недопустимо низкими, обеспечивая лишь минимальные потребности пенсионеров начального этапа индустриализации. В большинстве стран СНГ расходы на пенсии составляют от 3,3% (Таджикистан) до 8,0% ВВП (Азербайджан, Армения, Киргизстан, Молдова, Узбекистан). Столь скромные расходы частично можно объяснить наличием более высокой доли молодого населения в общей его численности, в отличие от Беларуси и России, но этот фактор все же является не основным. Только в Беларуси, Казахстане, России этот показатель выше.

Вторая характеристика связана с оценкой соответствия уровня пенсий минимальным социальным стандартам МОТ, введенным Конвенцией № 102 от 1952 г. Согласно ее ориентирам, минимальный уровень пенсий, определяемый с помощью коэффициента замещения, должен составлять не менее 40% заработной платы квалифицированного рабочего обрабатывающих отраслей экономики при наличии у него 30-летнего страхового стажа [Социальное обеспечение..., 2011. С. 24].

Достигнутый уровень пенсий и существующее состояние национальных экономик не позволяют большинству стран СНГ решить данную задачу в среднесрочной перспективе. Во многом

такая ситуация сложилась потому, что в СССР финансирование пенсионного обеспечения производилось на одну треть предприятиями, а на две трети – за счет общих налогов, поскольку заработная плата была занижена. Это «советское наследие» продолжает блокировать развитие пенсионного страхования в странах СНГ и сегодня. Заниженный размер оплаты труда для 50–60% наемных работников, высокая ее дифференциация между крайними децилями, устойчиво сохраняющаяся на уровне 16 и более раз, препятствуют применению принципа личной ответственности работника за свое пенсионное страхование.

Третья характеристика состояния пенсионных систем описывает преобразования в данной сфере с позиции *институционального устройства*. Функционирующие пенсионные институты в странах Содружества все еще не соответствуют формирующемуся новому общественному укладу, изменившимся социально-трудовым отношениям и складывающейся демографической ситуации, а дополнительные негосударственные пенсионные системы (НПФ), кроме России, находятся только на этапе становления.

Неблагоприятные системные условия для формирования эффективных институтов пенсионного страхования

Функционирование пенсионных систем в значительной степени зависит от имеющихся условий: состояния рынка труда и числа занятых, размеров заработной платы и продолжительности страхового стажа работающих. В постсоветский период удельный вес наемных работников, занятых на постоянной основе, в большинстве стран СНГ снизился с 85% до 50% и менее от общей численности экономически активного населения. При этом половина работающих получают столь низкую зарплату, что даже при 35–40-летнем трудовом (страховом) стаже права и необходимые объемы средств на достойную пенсию, на уровне 150–250% от прожиточного минимума пенсионера, накопить и зарезервировать практически невозможно.

Пенсионная система, по мнению МОТ, должна быть построена на основе баланса интересов застрахованных лиц и страхователей, обеспечивать гарантию определенного уровня замещения заработной платы, а также минимального уровня дохода для всех участников системы. По мнению экспертов Всемирного банка,

целью функционирования пенсионной системы должно быть обеспечение *достаточных, приемлемых с точки зрения затрат, устойчивых и надежных* пенсионных выплат.

Под достаточностью подразумевается способность не просто обеспечить выплаты, гарантирующие защиту пожилых лиц от бедности в масштабах всей страны, но и уровень дохода, сопоставимый с доходом в течение трудовой жизни, т.е. создать надежный механизм выравнивания уровня потребления в течение жизненного цикла для большинства населения [Old Age..., 2005. С. 21].

Под приемлемостью с точки зрения затрат подразумевают, что пенсионная система должна соответствовать финансовым возможностям граждан и общества. Следует отметить, что все страны Содружества уже повысили пенсионный возраст, что позволило положительно повлиять в долгосрочной перспективе на финансовую сбалансированность их пенсионных систем.

Самые большие проблемы национальных пенсионных систем в СНГ предсказуемо связаны с достаточностью выплат. В России и других странах Содружества пенсия в большинстве случаев *замещает только треть* от весьма скромной заработной платы, получаемой перед выходом на пенсию. То есть она позволяет решать задачу борьбы с бедностью, но никак не страхования.

Еще больше осложняет ситуацию сложившаяся в странах Содружества дифференциация в уровне оплаты труда. Размер минимальной заработной платы в декабре 2017 г. в Кыргызстане составлял 8,0% от среднего уровня, в Узбекистане – 9,1%, в Азербайджане – 22,3%, в России – 20,1%. Между тем стандартами МОТ рекомендован разрыв в 50%, стандартами ЕС – 60%.

Столь низкие размеры минимальной заработной платы во многом объясняют соответствующие размеры социальных пенсий, не превышающие 1–3 долл. США в день [Доклад..., 2015. С. 344–354], что является признаком бедности значительной части пенсионеров.

По расчетам, для накопления страховой суммы, обеспечивающей получение пенсии на уровне 2,0–2,5 прожиточных минимума пенсионера, необходимо, чтобы размер заработной платы, являющейся базой начисления страховых взносов, составлял бы не менее 4–6 МРОТ. По странам СНГ такую зарплату получают не более 25–40% работающих граждан [Информация..., 2016.

С. 33,38]. В России, по нашим оценкам, только 30% работников, заработная плата которых составляет более 3,5 прожиточных минимума (а это 8, 9,10-й децили), могут финансово участвовать в социальном пенсионном страховании.

Таким образом, многие проблемы в области пенсионного обеспечения в странах СНГ в значительной степени обусловлены низким уровнем МРОТ, который на 1 марта 2016 г. составлял: в Кыргызстане 18 долл. США, Таджикистане – 45, Молдавии – 143, Армении – 114, Азербайджане – 76, Казахстане – 88, России – 168, Беларуси – 156 долл. [Информация., 2016. С. 33, 38]. Поэтому при обосновании изменений уровня МРОТ необходимо рассматривать их с позиции пенсионного, медицинского и других видов социального страхования.

Нерешенные вопросы в становлении институтов пенсионного страхования в странах Содружества

Из нерешенных вопросов остаются следующие.

Во-первых, в большинстве стран Содружества существующие пенсионные институты все еще не соответствуют основополагающим принципам социального пенсионного страхования: личная ответственность самих работников и их финансовое участие в формировании пенсионных накоплений; солидарная взаимоподдержка страхователей и застрахованных на основе справедливого распределения между ними финансового бремени и рисков; оптимальное финансовое участие государства, базирующееся на принципе субсидиарности. В настоящее время объемы вносимых страховых ресурсов как работодателями и работниками, так и государством (как работодателем за служащих бюджетной сферы) для большинства работающих не превышают 50% от необходимых ресурсов.

Во многом это связано с влиянием советского наследия. В СССР заработная плата устанавливалась на нормативной основе и по покупательной способности в 5–7 раз отставала от уровня экономически развитых стран. Советская парадигма организации оплаты труда не предполагала резервирования ее части на случаи инвалидности, профессиональных заболеваний, старости, безработицы и т.д. То есть временные рамки регулирования заработка были ограничены периодом трудовой

жизни работников. Большинство советских людей, по сути, не располагали реальными возможностями самостоятельно или коллективно с помощью страховых механизмов резервировать и капитализировать сколько-нибудь значительные материальные ресурсы «на старость».

Для существующих в СНГ систем заработной платы характерны транзитные формы: крайне низкий уровень законодательно устанавливаемого МРОТ, недопустимо высокая дифференциация оплаты труда, массовое использование теневого форм оплаты, сверхурочных работ, вторичной занятости и сохранение при этом значительной скрытой безработицы, устойчивая тенденция хронической задолженности по выплатам. В большинстве случаев размеры заработной платы определяются только с позиции трудового стажа; ни иждивенческая нагрузка, ни страховые накопления на пенсионные выплаты не принимаются во внимание. Таким образом, основная часть работающих не в состоянии накопить с помощью страховых отчислений на пенсию, приемлемую по размерам.

Во-вторых, большинство стран Содружества не смогли противостоять настоятельным рекомендациям Всемирного банка по созданию высокорискованного института накопительных пенсий (организованного на принципах личного страхования, без надежных средств предупреждения финансовых рисков для капитализированных средств, размещаемых на длительные периоды).

В связи с низкой эффективностью инвестирования пенсионных накоплений в условиях неразвитых финансовых рынков и инструментов, а также по причине высоких издержек функционирования накопительной системы, практически все страны, поначалу выбравшие накопительное страхование в качестве основного пенсионного института (Аргентина, Чили, Уругвай, Венгрия, Польша и др.), впоследствии от него отказались. Либо полностью (Аргентина), либо значительно сократив масштабы его использования, за счет введения поддерживающих систем социального пенсионного страхования и дотаций из бюджета (Чили, Уругвай).

Столь впечатляющие недостатки применения накопительных капитализированных схем в условиях резко возросших мировых финансовых кризисов и огромных потерь (до трети) накопленных ресурсов в негосударственных пенсионных фондах США

в 2008–2009 гг., увы, не послужил предостережением для Казахстана, Кыргызстана, России и других стран Содружества [Финансовое обеспечение..., 2001. С. 139]. Это привело (и продолжает приводить) к отвлечению и обесценению значительных средств, потере времени на неэффективные реформы в пенсионной сфере.

Итак, в ходе реформирования национальной пенсионной системы в постсоветский период Азербайджан, Беларусь, Молдова, Таджикистан в качестве основного института пенсионного страхования выбрали модель с начальными элементами страхования; Кыргызстан и Россия – модель условно-накопительного пенсионного страхования. Впрочем, РФ в 2015 г. от него отказалась, что крайне отрицательно повлияло на механизмы контроля со стороны застрахованных лиц за их финансовыми индивидуальными пенсионными правами, а также существенно ослабило ответственность государства за сохранность пенсионных ресурсов на протяжении длительных периодов трудовой и послетрудовой жизнедеятельности граждан.

По нашему мнению, отказ России от применения института условно-накопительных счетов и переход к балльной системе крайне усложнил для застрахованных лиц понимание порядка накопления пенсионных прав, что трудно назвать конструктивным решением.

Модель накопительного пенсионного страхования изначально выбрал только Казахстан, но в качестве дополнительного института применяют все страны СНГ, включая Россию.

Следует отметить значительную сложность системных преобразований пенсионных систем. Однако при анализе процесса их преобразований в странах СНГ возникает ряд вопросов:

– почему в большинстве стран СНГ за это время не удалось выработать ясные основы реформы и/или достигнуть разумного консенсуса всех вовлеченных в этот процесс сторон и прежде всего – субъектов трудовых отношений?

– почему при анализе и публичном обсуждении существующих проблем не оценивается влияние на пенсионную систему факторов, отражающих распределительные и социально-трудовые отношения в обществе, связанные с заработной платой, занятостью населения и налоговой политикой?

– почему эксперты и специалисты при разработке алгоритмов реформ игнорируют давно применяемые в экономически

развитых странах инструменты измерения финансовых затрат на пенсионные цели, например, совокупные затраты на рабочую силу на протяжении всего трудового и послетрудового периода, место и роль в них страховых пенсионных ресурсов, отражающих объективную основу для определения страховых тарифов?

В этой связи уместно напомнить мнение директора Московского бюро МОТ Жана-Виктора Грюа, высказанное еще 20 лет назад: «Трудно представить, что в странах, переживающих кардинальные изменения в экономике и социальной сфере... реформы пенсионного обеспечения, которые не имеют ясных целей и четкой стратегии их достижения, могут получить консенсус, необходимый для их успешного применения. Отсутствие ясных и общественно приемлемых целей приводит к необдуманным решениям и затруднениям... [на пути] проведения реформ» [Грюа, 1998. С. 56].

Медленное и непоследовательное становление национальных пенсионных систем связано с тем, что изначально в странах СНГ не была разработана и принята доктрина заработной платы и институтов социального страхования как единого целого, органически связанного с демографической политикой и политикой на рынке труда. Это во многом объясняет тот факт, что многочисленные пенсионные реформы, осуществленные с начала 1990-х годов, все еще не позволили создать приемлемые по эффективности и финансовой надежности национальные пенсионные системы. А потому на очереди новые реформы в этой сфере.

Перспективы и трудности проведения реформ в условиях низкой емкости рынков труда в странах Содружества

Результатом изменения условий занятости в странах СНГ в связи с переходом к рыночной экономике стало повышение доли самозанятых, а также работников, для которых характерна частичная и нерегулярная занятость (в отдельных странах или их регионах – до 1/3 и более от общей численности экономически активного населения). Для таких категорий работников возможности и условия получения регулярной, приемлемой по величине заработной платы существенно ограничены по сравнению с теми, кто трудится на условиях постоянного найма. Кроме того, это ослабляет возможности финансового обеспечения пенсионной системы, отражается на стабильности ее функционирования

и в итоге несет серьезную угрозу выполнению в полном объеме государственных пенсионных обязательств перед населением.

Безработица, неполная занятость становятся важнейшими проблемами стран СНГ. Так, в Азербайджане общее число безработных составляет 5,9% от общей численности экономически активного населения, в Армении – 18,7%, Казахстане – 5,5%, Кыргызстане – 8,4%, Молдове – 6,5%, России – 7,2%, в Таджикистане – 11,5%³; на условиях частичной занятости работает каждый пятый-четвертый работник.

Данная проблема стала остро ощущаться в России в связи с принятием закона № 350-ФЗ о повышении пенсионного возраста. Реформа высветила ряд острых системных проблем пенсионного страхования: низкие объемы рынка квалифицированного труда, значительные масштабы частичной занятости и скрытой безработицы, низкие уровни заработной платы у большинства наемных работников, отсутствие статистических данных в сфере утраты трудоспособности и т.д.

Кроме того, если по прежней норме для получения пенсии в течение года требовалось два года трудового (страхового) стажа, то по новым нормам это соотношение составит 1:3, что существенно ухудшает социальную защиту работников, поскольку у большинства пенсионеров ожидаемая продолжительность здоровой жизни на пенсии значительно сократится. Она будет меньше существующей пропорции, достигнутой на конец 2018 г., что существенно снизит *достигнутую продолжительность здоровой жизни на пенсии* и увеличит период жизни на пенсии, когда человеку *требуется помощь и посторонний уход*.

Помимо обозначенных проблем, влияющих на функционирование пенсионного страхования, существуют и другие, но, к сожалению, остающиеся за рамками дискуссий:

- как поднять традиционно низкую для России заработную плату для большинства работающих?
- как увеличить долю занятых на постоянной основе, которая за последние 20 лет уменьшилась почти в 1,5 раза?
- как снизить крайне высокий уровень теневого рынка труда?
- как повысить низкую производительность труда?

³ Данные цифры приведены в соответствии с материалами Статкомитета СНГ, который при оценке масштабов безработицы использует методологию МОТ.

– как преодолеть запредельную дифференциацию в доходах населения, которая в пожилом возрасте, подобно центрифуге, перемещает большинство людей со средними и низкими доходами на периферию материального благополучия?

Запуск законодательной процедуры повышения пенсионного возраста резко обострил эти и другие проблемы, хорошо известные и населению, и властям, но по каким-то причинам ускользающие из публичного дискурса.

В этой связи представляет интерес практика многих экономически развитых стран, которые устанавливают пенсионный возраст с учетом возможности для большинства населения получать пенсию в течение периода, равного примерно 40% от продолжительности страхового стажа.

В то же время условия и нормы пенсионного обеспечения во многих странах предусматривают возможность выхода на пенсию до достижения общеустановленного пенсионного возраста (как правило, за 2–3 года). Практика применения большей гибкости в отношении пенсионного возраста получает в последние несколько десятилетий все большее признание, особенно применительно к трудящимся, которые платили страховые взносы в течение значительного периода. При этом она влечет за собой пропорциональное актуарно-обоснованное сокращение размера пенсий на 3,5–7% за каждый недоработанный год и повышение будущих выплат на 4,0–8,4% при продолжении работы после достижения общеустановленного возраста. В каждом конкретном случае решение принимает сам работник, взвешивая свои финансовые интересы, состояние здоровья и трудоспособности.

Учитывая значительные региональные различия в продолжительности жизни и возможности трудоустройства, отмечаемые в России, можно рекомендовать отказаться от единой возрастной планки и использовать гибкие механизмы в отношении пенсионного возраста, особенно применительно к гражданам с большим трудовым стажем. Представляется целесообразным предоставить работникам право самостоятельного принятия решения о сроке выхода на пенсию с учетом его финансовых интересов, состояния здоровья, трудоспособности и возможности трудоустройства. Например, разрешить выход на пенсию на 5–7 лет раньше общеустановленного возраста, но за каждый «недоработанный» год уменьшать сумму выплаты на 1,5–3,0% от ее общего размера,

равным образом повышая пенсию на 3,0–4,0% за каждый год «переработки».

При этом задача государства – сохранить справедливые пропорции между периодом зарабатывания пенсионных прав (трудовым стажем) и периодом получения пенсии, которые в экономически развитых странах в настоящее время варьируют от 2,3/1,0 до 2,5/1,0. Это, кроме прочего, позволит избежать возможных политических спекуляций вокруг данного вопроса, особенно обостряющихся накануне выборов.

Безусловно, институт социального пенсионного страхования в России и странах СНГ нуждается в реформировании. Но эта реформа требует решения фундаментальных вопросов, касающихся системы доходов на протяжении всего жизненного пути человека, его занятости, медико-биологических аспектов жизни в старших возрастах, не сводимых только к организации досуга пожилых и патронажного ухода за ними. Одним словом, создание высокоэффективной системы социального пенсионного страхования предполагает осуществление целого комплекса мер в сфере занятости, регулирования заработной платы и т.д. в их увязке со страховыми механизмами.

Не случайно международные стандарты социального обеспечения (прежде всего Конвенции МОТ, Европейский кодекс социальной защиты) значительное внимание уделяют социальной защите работников с низкими заработками, непостоянной занятостью, непродолжительным рабочим стажем. Например, Конвенция МОТ № 202 рекомендует национальным правительствам обеспечить *всем* пожилым гражданам доступ к *базовому социальному доходу*, гарантирующему достойный уровень жизни [Социальное обеспечение в мире, 2012. С. 120].

Отметим, что в последние два десятилетия в разных странах мира наблюдается существенное расширение роли нестраховых пенсий всех видов – пенсий, зависящих от материального положения семьи, гарантированных пенсий с точки зрения соответствия прожиточному уровню пенсионера, пособий по безработице в старших возрастах, предоставляемых в форме пенсий по инвалидности, пособий по уходу и пр.

В этой связи странам Содружества требуется принятие решений о правовом статусе нестраховых пенсий: должны ли они быть гарантированными, как в случае с социальной пенсией, или

зависящими от материального положения гражданина? Во многом мало обнадеживающие перспективы функционирования пенсионных систем в СНГ свидетельствуют о необходимости формирования аргументированной позиции по этим вопросам, опирающейся на достоверную статистическую информацию о текущей ситуации в данной сфере и на надёжные прогнозы о будущих тенденциях.

В частности, требуется найти ответ на ряд сложных вопросов:

– сможет ли существующая в каждой конкретной стране пенсионная система надёжно функционировать через 10–15 лет, если численность работников, за которые уплачиваются страховые пенсионные взносы, значительно понизится (например, до 50% и менее от экономически активного населения) и будет меньше численности пенсионеров?

– к каким финансовым последствиям для пенсионной системы приведет прогнозируемое увеличение продолжительности периода выплаты пенсий до 20–25 лет и более (к 2025 г.)?

Но самым важным и сложным является **вопрос о собственности на пенсионные средства**. Кому они принадлежат? Если этот вопрос решается в пользу застрахованных, снимается множество проблем на пути к увеличению финансового участия работников в формировании своей пенсии. Однако в большинстве стран Содружества бытует неверная правовая догма, согласно которой средства социального страхования являются «государственной собственностью». И это становится одним из основных препятствий для формирования подлинно страховой системы пенсионного страхования, поскольку приводит к деформации всего круга правоотношений в данной сфере. Так, согласно этой мифологеме, все получатели пособий, пенсий, медицинской помощи автоматически попадают в разряд иждивенцев, находящихся на содержании государства или работающих сограждан.

Данная версия активно культивируется СМИ и официальными лицами, позволяя им объяснять причины нищенского уровня пенсий и пособий с помощью подмены понятий и причинно-следственных связей (например, связывая низкие пенсии с неблагоприятной демографической ситуацией), а также уходить от ответственности за неэффективное (а иногда – и нецелевое) использование тех средств, которые в период трудовой деятельности внесли на свое пенсионное обеспечение нынешние пенсионеры.

Однако с позиции экономики труда страховые выплаты по обязательному социальному пенсионному страхованию – это часть цены рабочей силы, предназначенная для оплаты труда в случаях наступления для наемных работников социальных рисков временной или постоянной нетрудоспособности – болезни, инвалидности, старости и т.д. Согласно системе национальных счетов ООН, они являются элементом вознаграждения работников, включающего помимо непосредственно заработной платы (жалованья), взносы работодателя в фонды обязательного социального страхования, пенсионные, страхования от несчастных случаев на производстве, страхования жизни и т.п. [Интегрированная система..., 1994. С. 48]. Все эти выплаты работодателя в международной практике объединяются в понятие цены рабочей силы или труда (*cost of labour*).

Затраты на рабочую силу (заработная плата и обязательные страховые платежи) – это часть себестоимости продукции (услуг), и с этой точки зрения – собственность работника. Но при этом страховые взносы предстают превращенной частью заработной платы, резервируемой на тот случай, когда потребуются ее замещение при наступлении страхового события. Собственно, выплаты пенсий и пособий происходят за счет этих ранее зарезервированных средств.

То есть страховые финансовые ресурсы поступают непосредственно в распоряжение работников только при наступлении страховых случаев, что придает определенную специфику этому виду собственности. Она может использоваться строго по целевому назначению – в виде пенсии (по старости, инвалидности, либо утрате кормильца) или пособия (по временной утрате трудоспособности, по беременности и родам, по инвалидности и т.д.).

Таким образом, по всем канонам экономической науки и устоявшихся представлений в системе социального страхования (включая правовую практику всех развитых стран и положения конвенций МОТ), *страховые платежи являются резервируемой частью заработной платы работников, которая им недодается и предназначается на случаи наступления для них социальных рисков* (старости, инвалидности, болезни и т.д.). Целевая функция этого резерва, состоящая в воспроизводстве рабочей силы, а также его экономическая и правовая природа определяют безальтернативную трактовку вопроса собственности – она

принадлежит застрахованным работникам и их иждивенцам, и это право собственности может быть ими реализовано при наступлении страхового случая (выходе на пенсию, установлении факта инвалидности и т.д.).

При таком понимании собственности на страховые средства государство выступает лишь гарантом сохранения заработанных страховых прав и распорядителем страховых ресурсов. И если оказывается, что их не хватает, вина за это лежит не на пенсионерах (которые исправно делали установленные законом отчисления), а на тех государственных органах, которые неэффективно распорядились доверенной им собственностью.

Проблема права собственности на накопления в системе обязательного социального пенсионного страхования – это своего рода Сцилла и Харибда пенсионного вопроса. Пенсионные средства трудно представить в качестве личной собственности граждан, но они не могут выступать и государственной собственностью, как это установлено современным российским законодательством. Их правовой статус может быть определен как особый, включающий в себя элементы частной и публичной собственности.

Для того чтобы подчеркнуть целевой характер резервирования и расходования пенсионных средств, требующий их обособления в специализированных фондах, и внести определенность в вопросы прав собственности на эти ресурсы, на наш взгляд, целесообразно было бы законодательно закрепить ряд новых форм собственности в системе пенсионного страхования.

Первой, основной формой целесообразно определить «*общественно-личную*» собственность пенсионного страхования, которая формируется с помощью страховых платежей работодателей в пользу наемных работников. При наступлении страховых случаев эта накопленная собственность по законодательно определенным правилам расходуется в пользу конкретного застрахованного лица. В случае досрочной смерти застрахованного она переходит в собственность всей совокупности застрахованных данной генерации.

Второй формой предлагается определить «*лично-общественную собственность застрахованных*», которая формируется из страховых взносов самих работников. Ей следует придать правовой статус смешанной («паритетной») собственности

страховых средств, для чего следует ввести персонифицированный учет размеров личного вклада каждого из застрахованных. «Лично-общественный» характер собственности предполагает возможность передачи неиспользованных застрахованным (после его смерти) остатков средств в равной пропорции: половину – его иждивенцам (супругу/супруге), половину – всем остальным застрахованным.

Третьей формой целесообразно определить «личную собственность застрахованных лиц», которая формируется с помощью добровольного пенсионного страхования, причем страхователями могут выступать как работодатели, так и работники. Пропорции распределения остатков средств, по нашему мнению, должны быть другими: половина поступает в распоряжение иждивенцев застрахованного, половина – по завещанию застрахованного его правопробретателям.

Введение этих трех форм собственности является третьей концептуальной посылкой создания цивилизованных институтов обязательного и добровольного (корпоративного) пенсионного страхования. Кроме того, это будет способствовать решению проблемы финансового обеспечения пенсионной системы при непосредственном участии застрахованных. Для положительного решения этого вопроса требуются лишь политическая воля руководителей государств и понимание конструктивности предлагаемого пути работодателями и работниками.

Что поможет странам Содружества создать эффективные государственные пенсионные программы?

Сопоставительный анализ моделей социального обеспечения в СССР и западных странах на протяжении всего XX в. свидетельствует о том, что финансирование пенсионных расходов исключительно за счет государственного бюджета, без участия работодателей и работников, не под силу ни одной стране. Обеспечение финансовой устойчивости национальных пенсионных систем стран Содружества возможно только на основе пенсионного страхования, вовлечения в этот процесс самих работников и установления жестких законодательных правил по увязке объема взносов и размеров пенсий. Добиться этого можно лишь совместными усилиями государства, работодателей

и работников, на основе коренной трансформации всех базовых институтов и механизмов системы заработной платы и обязательного социального страхования.

Анализ зарубежных и отечественных источников показал, что теория пенсионного страхования достаточно полно разработана с методологических и инструменталистских позиций: определены оптимальные размеры гарантированных выплат заработной платы, пособий и пенсий, правила их исчисления, необходимая продолжительность трудового стажа и т.д. На этой основе в каждой из стран Содружества необходимо разработать и осуществить государственные программы гармонизации систем пенсионного страхования, оплаты труда и налоговой системы.

Для успешной модернизации пенсионной системы требуется выполнить следующие обязательные условия:

1) ввести нормативное и договорное регулирование заработной платы с целью поэтапного повышения МРОТ до 40–50% от среднего уровня по экономике (для сравнения: в большинстве стран Западной Европы это соотношение составляет 50–60%), а также выравнивания размеров зарплаты у крайних децильных групп, по крайней мере, до соотношения 1:10. Это позволит значительно улучшить возможности финансового участия работников в пенсионном страховании;

2) разработать государственную программу вовлечения в трудовую деятельность лиц старших возрастов путем целенаправленного формирования для них рабочих мест;

3) разработать и реализовать государственную программу формирования новых институтов социального страхования и социальной поддержки пожилых граждан:

– обязательного социального страхования по долгосрочному уходу после тяжелых болезней, в финансировании которого должны принимать участие не только работодатели, но и государство, и сами работающие;

– завещаний и покупки аннуитета за счет сбережений и имущества граждан, контролируемый как государственными органами, так и общественными организациями пенсионеров;

– гериатрического страхования пенсионеров старших возрастных групп, предусматривающего оплату за счет страховых средств лекарственных препаратов, мониторинга состояния

здоровья, медицинского консультирования и других медицинских и социальных услуг.

В странах с большой долей «серой» экономики широкий охват и предоставление базовых услуг социальной защиты пожилым людям может достигаться только через нестраховые механизмы. *Гарантированная пенсия по возрасту* или *гражданская пенсия* наиболее эффективны с точки зрения охвата населения и социальной защиты тех граждан, которые не являются членами страховых пенсионных программ.

Но даже в странах, где большое число населения охвачено страховыми пенсионными программами, всегда найдутся люди, у которых не было возможности вносить страховые взносы на протяжении достаточно долгого времени, чтобы накопить на адекватную пенсию. С административной точки зрения, самый простой механизм, позволяющий обеспечить минимальную социальную поддержку максимальному числу граждан с наименьшими транзакционными издержками, – это *институт гарантированного социального пособия*, предоставляемого каждому, кто достиг пенсионного возраста, независимо от его дохода, благосостояния и стажа. Это важное преимущество для развивающихся стран с ограниченными институциональными возможностями и несовершенными системами отслеживания трудового стажа.

Литература

Грюа Ж.В. О государственных пенсионных системах в странах СНГ // Пенсия. № 10 (25). 1998. С. 52–58.

Доклад о социальной защите в мире 2014/15: обеспечение экономического восстановления, инклюзивного развития и социальной справедливости/ Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М.: МОТ, 2015.

Социальное обеспечение для всех: стратегия Международной организации труда; создание минимальных уровней социальной защиты и всеобщих систем социального обеспечения. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М.: МОТ, 2013.

Социальное обеспечение в мире 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса. Международная организация труда. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М.: МОТ, 2011, 2012.

Информация «О состоянии с заработной платой в странах СНГ в 2015 году» // Вестник профсоюзов. 2016. Май. С. 33, 38.

Финансовое обеспечение пенсионных систем. Международная организация труда. М.: Бюро МОТ. 2001.

Интегрированная система статистики заработной платы. Методическое руководство. Международная организация труда. М.: Финстатинформ. 1994.

Old Age income and Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. Ed. R. Holzmann, R. Hinz. Washington, DC: World Bank. 2005.

Статья поступила 21.12.2018.

Summary

Roik V.D., All-Russian Research Institute of Work Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation, Moscow

Pension Reforms in Russia and Post Soviet Union Countries: 1991–2018 Years

Abstract. Pension reforms in the CIS countries have been going on since 1991. Transition of former USSR countries towards market economy and shifts in the social order called for radical transformation of all basic state institutions and social security mechanisms that provide for elderly citizens. The process entailed establishment of obligatory and voluntary pension insurance.

Mechanisms of social and corporate insurance have been built with obligatory insurance payments of the employers and workers that helped balance the budgets of pension funds. Information systems have been created to take care of insurance rights and simplify the procedure of pension calculation. The majority of the Commonwealth countries raised the retirement age, introduced the institute of funded pensions, and created funds of non-state pension insurance. However, effectively functioning institutes of pension insurance and the national systems of pension insurance and state social security are yet to be completed. Another factor is the insufficient scope of pension insurance relative to the independently employed and people occupied in the informal sector. Thus, by the end of 2017, pension insurance in the Commonwealth countries covered no more than 40-50% of the total number of economically active population.

In this regard, many Commonwealth countries are developing programs that will grant social payments to pensioners at the level of basic social income. The article reviews issues of system transformation in the field of pension insurance in the attempt to reveal typical problems and propose measures for their solution.

Keywords: *pension system; institutes of pension insurance; post Soviet Union countries; retirement age*

References

Grua J.V. (1998). O Gosydarstvennux pensionux sistemax v stranax SNG. [About state pension systems in the CIS countries]. *Pensia [Pension]*. Moscow. Vol. 10 (25). Pp. 52–58. (In Russ.).

Doclad o socialnoj zachite v mire 2014/2015: obespechenie ekonomicheskogo vossstanovlenij, inkljzivnogo razvitij i socialnoj spravedlivosti (2015). Gryppa texniceskoj poddergki po voprosam dostojnogo tryda I bjyru MOT dlj stran Bostochnoj Evropu I Cebtralnoj Azii. Moscow. MOT Publ. (In Russ.).

Socialnoe obespechenie dlj vsech: stratej Mezdynarodnoj organizacij truda; sozdanie minimalnux yrovnej socialnoj zachitu i vseobchix system socialnogo obespechenie (2013). Gryppa texniceskoj poddergki po voprosam dostoinogo tryda I bgyro MOT dlj stran Bostochnoj Evropu I Cebtralnoj Azii. Moscow. MOT Publ. (In Russ.).

Socialnoe obespechenie v mire 2010–2011 гг. Obespechenie oxvata vo vremj i posle krizisa (2011) (2012). Gryppa texniceskoj poddergki po voprosam dostoinogo tryda I bgyro MOT dlya stran Bostochnoi Evropu I Cebtralnoj Azii. Moscow. MOT Publ. (In Russ.).

Informaciya O sostojnii s zaraqbotnoj platoj v stranax SNG v v 2015 году (2016). In *Vestnik profsojuzov*. Maj. Pp. 33, 38. [Information “on the state of wages in the CIS countries in 2015” «In: Bulletin of trade unions». May. Pp. 33, 38. (In Russ.).

Finansovoe obespechenie pensionnyx sistem. (2001). Mezdynarodnoi organizacii truda. Moscow. Buro MOT Publ. (In Russ.).

Integrirovanaya sistema statistiki zarabotnoi platu. (1994). Metodicheskoe rukovodstvo. Mezdynarodnoi organizacii truda. Moscow: Finstatinform Publ.

Old Age income and Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. (2005). Ed. R. Holzmann, R. Hinz. Washington, DC: World Bank.