

Пенсионное страхование в России:

«институциональная недостаточность» и как ее преодолеть?

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

Важнейшим условием становления института пенсионного страхования в России является комплекс факторов – применяемые механизмы страхования, уровень развитости систем заработной платы, занятости, трудовых и социально-страховых отношений и ряд других. Факторный анализ позволяет выявить отдельные причины недостаточной эффективности функционирования пенсионного страхования. Для обнаружения совокупного влияния тех или иных факторов можно использовать такую категорию, как «институциональная недостаточность», с помощью которой можно анализировать и устанавливать диагноз состояния института пенсионного страхования как единого целого и предлагать меры по его совершенствованию.

Ключевые слова: институт пенсионного страхования, институциональная недостаточность, архитектура пенсионных институтов

Диагноз проблемы

Формирование эффективных институтов пенсионного страхования в России не завершено. За 25-летний постсоветский период общественных преобразований не удалось создать эффективную пенсионную систему, отвечающую изменившимся социально-трудовым отношениям и новой возрастной структуре населения с учетом его старения.

Сегодня основой пенсионного обеспечения в развитых странах является институт обязательного социального пенсионного страхования, на долю которого приходится от 50% (Великобритания) до 80–90% (ФРГ, Франция) финансовых ресурсов национальных пенсионных систем. В России же этот институт хотя и сформирован законодательно, но с точки зрения институциональной организации функционирует крайне неэффективно.

Первопричины проблем в данной сфере можно проанализировать с помощью такого понятия, как «институциональная недостаточность». Как и в случае с сердечной недостаточностью (неспособность сердца выполнять свою функцию, что проявляется в недостаточном обеспечении организма кровью), так

и «институциональная недостаточность» демонстрирует невозможность пенсионного страхования в должной мере обеспечить эффективный сбор и распределение финансовых ресурсов в пользу застрахованных лиц.

Как «сердечная недостаточность» отражает системный характер заболевания, вызванного сбоями в работе не только самого сердца, но и органов дыхания, эндокринной системы и т. д., так и «институциональная недостаточность пенсионного страхования» демонстрирует дисфункции страховых пенсионных механизмов с позиции их макроэкономического состояния и взаимосвязей с другими общественными институтами (заработной платой и занятостью населения), не позволяющие обеспечить эффективную социальную защиту работающим в нашей стране.

В России уровень охвата пенсионным страхованием, как работающих в формальном секторе и самозанятых, так и населения, занятого в неформальном секторе, можно оценить как неудовлетворительный. Так, по данным Пенсионного фонда России, удельный вес занятых в формальном секторе и самозанятых, охваченных пенсионным страхованием, составляет всего 75% от их численности, а в неформальном секторе, – не более 15–20%, что оценивается как крайне неудовлетворительное положение. В итоге на конец 2016 г. пенсионным страхованием в России было охвачено не более 70% от общей численности экономически активного населения, что свидетельствует о накоплении кризисных последствий складывающейся ситуации в области пенсионного обеспечения в стране.

Экономические и правовые характеристики пенсионных институтов в России во многом принципиально отличаются от их аналогов в развитых странах. Обязательное, добровольное и личное страхование в развитых странах Западной Европы обеспечивает высокий материальный достаток (размер пенсии составляет 60–80% от заработной платы) для 70–80% пенсионеров. Средний коэффициент замещения (для средней заработной платы) по странам ОЭСР оценивается на уровне 58,0%, а в ряде стран (Австрия, Испания, Италия) – превышает 75%. Около 50% заработка компенсируют пенсионные системы во Франции, Швейцарии, Японии, Норвегии. Коэффициент замещения для низкооплачиваемых работников значительно выше (в среднем 73,2%) и меньше варьируется от страны к стране,

поскольку независимо от принципов, на которых базируется система, обеспечение минимальных гарантий пенсионерам является обязательным элементом.

В России же размер пенсии низкий. Коэффициент замещения пенсией заработной платы составляет лишь 35%, а хронический дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (по текущим пенсиям) вызовет его понижение в среднесрочной перспективе. Что касается покупательной способности пенсий, то в России даже средняя по размеру пенсия позволяет приобретать всего 1,6 набора потребительской корзины пенсионера, а почти 50% из них получают пенсию, ненамного превышающую прожиточный минимум.

На пенсионное обеспечение экономически развитые страны расходуют ресурсы, по объему оцениваемые в 14–20% ВВП (в Германии – 16,8%, во Франции – 17%, в Австрии – 18%, в Италии – 20%). В России на пенсионное обеспечение тратится не более 8,5 ВВП [1. С. 174, 183].

Отечественная пенсионная система, как с позиции размера пенсий, так и финансовой стабильности, существенно уступает пенсионным системам стран Запада.

Ключевыми интегральными показателями, характеризующими эффективность функционирования института пенсионного страхования, являются следующие:

- величина страхового тарифа на пенсионное страхование;
- продолжительность фактического периода получения пенсий (мужчины и женщины);
- величина коэффициента замещения;
- сбалансированность бюджета пенсионного фонда.

Еще одним показателем, характеризующим затраты на институты пенсионного страхования, является доля расходов на пенсионное страхование в ВВП, характеризующая уровень перераспределения части произведенного продукта между пенсионерами и работающими. Масштабы неформальной занятости, а также получения заработной платы «в конвертах» экспертами оцениваются в одну треть от регистрируемой заработной платы, которая является базой начисления страховых платежей в Пенсионный фонд Российской Федерации. То есть размеры пенсий можно было бы поднять примерно на треть, что свидетельствует

о серьезном кризисе финансового обеспечения института пенсионного страхования.

Институциональная недостаточность пенсионного страхования в России проявляется не только в сфере социальной защиты, но и в области мотивационных установок работающих к зарабатыванию пенсионных прав.

Сопоставительный анализ институтов пенсионного страхования Германии и России с использованием данных показателей свидетельствует о существенно меньшем потенциале возможностей института пенсионного страхования в России (табл. 1).

Таблица 1. Сопоставительный анализ институтов пенсионного страхования Германии и России

Показатель	Германия	Россия
Размеры страхового тарифа, % от зарплаты	20,0	22,0
Продолжительность фактического периода получения пенсий (мужчины), лет	22	16
Коэффициент замещения (соотношение среднего размера пенсии к средней заработной плате), %	68	35
Затраты на пенсионное страхование, % от ВВП	17	6
Сбалансированность бюджета пенсионного фонда (наличие дефицита или профицита)	Сбалансирован	Дефицит, около 15% от доходной части

В этой связи весьма актуальным представляется сопоставительный анализ основных вех и результатов становления институтов обязательного социального пенсионного страхования в странах Запада и в России.

Исторические «корни» институциональной недостаточности

Важнейшей предпосылкой формирования механизмов социального пенсионного страхования стала промышленная революция, вызвавшая изменение структуры занятости экономически активного населения. К концу XIX в. в западноевропейских странах удельный вес наемных работников стал преобладающим. При этом 90% и более работающих по найму располагали заработной платой, достаточной только для текущего потребления. При утрате заработной платы из-за болезни, инвалидности, старости и смерти кормильца неотвратимо наступали бедность и нищета.

В условиях неразвитых рыночных отношений работодатель не нес никакой ответственности за материальное обеспечение

работника вне периода его трудовой деятельности, что представляло постоянные угрозы для материальной обеспеченности в случаях безработицы, болезни, инвалидности и старости.

В этой связи возникла острая необходимость в использовании новых форм социальной защиты, поскольку на протяжении всего XIX в. заработная плата наемных работников не позволяла из-за своих скромных размеров делать необходимые по объему сбережения на случаи утраты трудоспособности, а предприниматели на протяжении более чем двух столетий фактически «заморозили» размеры заработной платы, несмотря на существенный рост своих доходов.

Для выработки коллективных требований наемных работников в области социальной защиты в качестве основных инструментов стали формироваться профессиональные союзы, создаваться марксистские и социал-демократические партии. Они потребовали от правящих элит предоставления всеобщего избирательного права, применения законодательно установленных правовых процедур коллективных переговоров с работодателями, использования в повседневной практике таких регуляторов, как трудовое право, а также распространения на всех работающих по найму коллективных форм социального пенсионного страхования.

В большинстве западноевропейских стран (Великобритании, Бельгии, Франции, Германии, Швеции и др.) на протяжении всего XIX в. и первой половины XX в. рабочий класс вел бескомпромиссную борьбу за повышение заработной платы и получение стабильных источников доходов при наступлении старости и инвалидности.

Реальные угрозы для государственного устройства в промышленно развитых странах, связанные с революционным движением, послужили причиной постепенного изменения отношения правящих кругов к социальному вопросу. Одним из результатов стало повышение заработной платы в период с последней трети XIX в. до конца XX в. Хотя темпы повышения были весьма скромные (1–2% в год) и существенно отставали от темпов роста ВВП на душу населения [2. С. 342–343], тем не менее они позволили существенно сократить долю бедных, повысить уровень жизни населения в большинстве экономически развитых стран.

Устойчивый рост реальной заработной платы вызвал эффект «набегающей волны», подъём которой потребовал повышения

и других доходов населения, в том числе в периоды наступления нетрудоспособности в связи с болезнью, инвалидностью и старостью. Это привело к формированию в конце XIX в. и первой трети XX в. принципиально новых институтов социальной защиты населения – пенсионного, медицинского и других видов социального страхования.

Их создание стало возможным только с возникновением и применением новых правовых форм в сфере регулирования трудовых отношений и переходом от контрактного права, основанного на индивидуальных взаимоотношениях работодателя и работника, к обязательственному (публичному) праву, позволившему внедрять для социальной защиты наемных работников механизмы массового коллективного социального страхования, обязательного по закону для применения всеми работодателями и работниками.

Становление индустриального общества кардинально изменило роль наемного труда и всего комплекса социально-трудовых отношений. Расширение рамок трудового договора повлекло необходимость материального обеспечения работников (и их семей) в пределах не только трудовой деятельности, но и в случаях утраты трудоспособности, что в конечном итоге привело к установлению тесной взаимосвязи между трудовыми и социально-страховыми отношениями.

Другими словами, институциональная основа пенсионного страхования стала базироваться на законодательном установлении государством обязанностей основным субъектам трудовых отношений – работодателям и работникам – финансово обеспечивать страховые накопления финансовых ресурсов в период трудовой деятельности работников, предназначавшихся к расходованию в случае наступления для них социальных рисков утраты трудоспособности в связи с болезнью, инвалидностью и старостью. Такая модель трудовых отношений пришла на смену свободному контракту, дополнив его законодательной формой принуждения к регулярным (ежемесячным) страховым платежам в пользу застрахованных работников.

В России такая модель отношений функционировала очень непродолжительное время – в 1912–1917 гг., после чего в 1920–1930-е годы была заменена патерналистской, построенной на принципе вменения государству обязанностей по финансо-

вому обеспечению доходов пожилому населению и инвалидам. Эта система базировалась на обязательном труде; практически 100%-й занятости, на строго регулируемых государством на всех уровнях управления (макро- и микроэкономическом) системах налогов и заработной платы, финансировании пенсионного обеспечения в основном из государственного бюджета.

В отличие от рыночной, социалистическая модель обеспечения воспроизводства рабочей силы базировалась на постулатах государственного регулирования, при котором значительная часть затрат производилась с помощью общественных фондов потребления и государственных (вне предприятий) услуг, что деформировало представление об истинных размерах стоимости рабочей силы. Практически 60–70% и более затрат на воспроизводство рабочей силы обеспечивалось вне рамок предприятий.

Поскольку наемные промышленные рабочие в СССР были заняты на государственных предприятиях, то государство-работодатель применяло такую универсальную форму, как государственное социальное обеспечение. Его финансирование было организовано на основе бюджетно-налоговой системы, а концептуальное обоснование базировалось на принципах «бесплатности» и «алиментарности» для работающих, получавших пенсию, по существовавшей тогда доктрине, «за счет государственных ресурсов».

Уязвимость такой модели при переходе к рыночным преобразованиям в стране, начавшимся в 1990-е годы, стала очевидной не только из-за нехватки средств государственного бюджета, но и вследствие отсутствия в России культуры социального страхования.

Новые формы трудовых отношений рыночной экономики не были подкреплены изменениями в системе заработной платы и занятости. Заработная плата за четверть века постсоветского периода так и не вышла на уровень минимальных стандартов Международной организации труда (МОТ), позволяющей наемным работникам финансово участвовать в пенсионном и других видах социального страхования. Ее состояние с позиции возможности применения института социального пенсионного страхования находится на уровне 1980-х годов и меньше необходимой величины примерно в два раза.

Изменение в 1990-е годы общественного уклада в России привело к формированию страховых институтов обязательного социального пенсионного страхования, в функционировании которых определяющую роль играют не государственно-административные распределительные отношения и механизмы, а страховые их аналоги. В то же время большинство работодателей и наемных работников в новых условиях не стали экономическими субъектами, готовыми к полноценному финансовому участию в пенсионных страховых институтах.

Подходы к формированию эффективных страховых пенсионных институтов

За последние 25 лет в России было проведено пять пенсионных реформ, целью которых было формирование новых пенсионных институтов – социального пенсионного и накопительного капитализированного пенсионного страхования [3].

Формирование институтов обязательного социального и корпоративного пенсионного страхования на протяжении последних 16 лет идет сложно. Этому препятствуют, прежде всего, следующие факторы:

- недостаточный размер заработной платы у большинства работников не позволяет как работодателям, так и работникам полноценно участвовать в его финансировании;
- значительные масштабы «серых» форм заработной платы и неформальной занятости, что является буквально бедствием для нормального функционирования пенсионного страхования;
- отсутствие ряда институтов пенсионного страхования для некоторых категорий работников (занятые в сельском хозяйстве, сезонные работники с нерегулярными формами заработной платы и дохода, а также работающие по гражданско-правовым контрактам), которые находятся вне правового и финансового поля обязательного пенсионного страхования.

Кроме того, большинство экономически развитых стран за последние два десятилетия с целью повышения финансовой сбалансированности в схеме «взносы – выплаты» проводят не только параметрические, но и институциональные изменения. Например, они заменили пенсионную формулу, в которой размер пенсии базируется на основе установленных выплат, на формулу, определяющую размер пенсии на основе установленных взносов.

Многие эксперты такой подход считают оправданным, поскольку он позволяет увеличить степень ответственности людей за их пенсионный доход (табл. 2).

Таблица 2. Сопоставительные характеристики института пенсионного страхования в России с позиции мотивационных установок работников к зарабатыванию пенсионных прав

Условия	Пенсионная формула, определяющая размер пенсии на основе:	
	установленных выплат	установленных взносов
Способы достижения финансовой сбалансированности пенсионного страхования	Макроэкономический уровень, достигаемый с помощью повышения размеров страховых тарифов, пенсионного возраста и значительных дотаций из государственного бюджета	Макроэкономический уровень, обеспечивающий финансовую сбалансированность с учетом индивидуального вклада и продолжительности периода получения пенсии
Необходимые условия для информирования о размере пенсий	Применение понятной и простой пенсионной формулы	Требуется ежемесячная фиксация страховых ресурсов на индивидуальных счетах застрахованных работников

Для этого в последние два-три десятилетия при переустройстве национальных пенсионных систем в экономически развитых странах наблюдается частичная приватизация государственных пенсионных систем, что рассматривается как способ расширения возможностей для индивидуального выбора и переноса центра тяжести на частный сектор.

В России пенсионные реформы (1991 г., 1998 г., 2002 г., 2010 г. и 2014 г.) позволили решить лишь общие задачи перехода от социалистической модели государственного социального обеспечения к транзитной модели, с элементами пенсионного страхования. Более того, размеры пенсий по покупательной способности и по коэффициенту замещения все еще в 1,5 раза ниже, чем в конце 1980-х годов в СССР, а надежд на их существенное повышение в средне- и долгосрочной перспективе мало. Если бы субъекты Российской Федерации и крупные компании не осуществляли доплат пенсионерам за счёт своих бюджетов, то картина выглядела бы ещё более неприглядно.

Кроме того, структура пенсионных институтов в новой пенсионной системе, а также их конфигурация (сочетание и взаимодополнение) вызывают серьезные опасения с точки зрения эффективности и даже жизнеспособности.

Причин неудач несколько. Во-первых, институты пенсионной системы должны соответствовать общественному укладу, другим

институтам социальной и экономической сферы (зарботной плате, налоговой системе и т. д.), демографическому состоянию и политике занятости. Так, институты пенсионного страхования должны быть взаимосвязаны с другими государственными программами (по снижению бедности населения, по борьбе с безработицей, предоставлению пособий по потере кормильца и ряд других). Это предполагает упорядочение и формирование целостной системы социальной защиты населения или, как еще ее называют в западных странах, «страховочной сетки» с достаточно плотным каркасом и надежным строением механизмов поддержки населения. Такой совокупности институтов, с их объединением на началах единого концептуального подхода, создать еще не удалось.

Во-вторых, так как пенсионные институты являются формой выражения социальной и экономической политики государства, они должны отвечать историческим и культурным традициям страны. В России, как и в других странах с быстро стареющим обществом, пенсионная система представляет собой сферу, социально и экономически чрезвычайно чувствительную и уязвимую к действиям, связанным с многочисленными преобразованиями финансовых и страховых механизмов.

В-третьих, институты пенсионной системы регулируют правовые отношения в длительных временных рамках (60–80 лет), что обусловлено продолжительными периодами зарабатывания и реализации пенсионных прав, связанных с получением пенсий, а потому их правовое поле должно быть устойчивым. Частые изменения, малейшие сбои и неточности в определении стратегии пенсионной реформы, закреплении ее положений в форме «сырых» законов крайне отрицательно сказываются на благополучии граждан не только в настоящий момент, но и в длительной перспективе – на протяжении одного и даже нескольких поколений. Другими словами, требуется государственная программа мер по решению фундаментальных проблем формирования эффективных механизмов пенсионного страхования. В их кругу – следующие важнейшие направления:

- формирование эффективных механизмов по обеспечению адекватности размеров пенсий и накапливаемых сумм страховых взносов;
- укрепление страховых принципов и расширение с этой целью базы взносов (декларируемой заработной платы),

числа страхуемых работников, введение процедуры «гибкого выхода на пенсию»;

- законодательное разграничение финансовых ресурсов на нестраховые (базовые) и страховые пенсии по обязательному социальному страхованию с привлечением ресурсов федерального бюджета для финансирования базовых пенсий;
- формирование страховых механизмов профессиональных пенсий и дополнительного пенсионного страхования работающих пенсионеров;
- постепенное введение страховых платежей самими работающими с заработков, ограниченных нижним (три прожиточных минимума работников) и верхним (пять прожиточных минимумов) пределами.

Обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы России возможно исключительно на основе пенсионного страхования, вовлечения в этот процесс самих работников и установления жестких законодательных правил по увязке объема взносов и размеров пенсий.

Требуется опережающими темпами (по отношению к росту цен) повышать заработную плату, чтобы выйти на цивилизованные пропорции заработной платы к 2020–2025 гг. в соотношении не менее 35–40% от ВВП.

В этой связи в числе первоочередных мер – программа доведения соотношения минимальной заработной платы к средней по региону до уровня не менее 40% (рекомендуемое Международной организацией труда соотношение составляет 50%). Данная мера позволит решить ряд других крупных экономических и социальных задач, например, постепенно снижать страховую пенсионную нагрузку на работодателей.

Необходимо принять кардинальные меры по уменьшению дифференциации заработной платы. Это задача еще более сложная, но ее решение крайне необходимо как для достижения цивилизованных уровней заработной платы, так и для становления институциональной основы пенсионного страхования. В этой связи стране не обойтись без введения прогрессивного налогообложения заработной платы и доходов от капитала.

Требуется решить задачу законодательного определения размера дотаций из федерального бюджета в систему пенсионного страхования. Это обусловлено комплексом причин

и, прежде всего, необходимостью обеспечения переходного периода построения развитых рыночных и страховых отношений, когда не хватает ресурсов работодателей и работников. Государство должно предоставлять ресурсы на цели компенсации определенных видов социальных рисков, которые несут объективный характер (северные риски, риски профессионального труда), и затраты по ним государство обязательно должно дотировать.

Пора решить проблему досрочных пенсий. В стране каждый пятый работающий в промышленности имеет право на досрочную пенсию в соответствии с так называемыми списками № 1 и 2 (списки производств, работ, профессий и должностей, дающих право на досрочную пенсию за работу во вредных и опасных условиях труда).

Назрел вопрос о законодательном введении пенсионного страхования по уходу за одинокими пенсионерами, инвалидами и другими категориями населения, нуждающимися в регулярной и систематической помощи на дому. Специфика современной урбанизированной жизни в малых семьях объективно повышает ответственность общества за тех, кто по той или иной причине не может рассчитывать на поддержку и защиту со стороны семьи или какой-либо иной социальной сети. Необходимо создавать специальные механизмы социального страхования по уходу за пожилыми людьми, которые еще десять лет назад ввели ФРГ и Япония [4. С.173–219].

Данные пять предложений не исчерпывают всего круга требующих своего решения проблем, они являются приоритетными и первоочередными при формировании современных институтов пенсионного страхования в России.

Литература

1. Роик В.Д. Пенсионная система России: вызовы XXI века и пути модернизации. – СПб.: Питер, 2012.
2. Кембриджская экономическая история Европы Нового и Новейшего времени. Том I: 1700–1870 / пер. с англ. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2013.
3. Роик В.Д. Пенсионная реформа в России: трудный путь становления страховых институтов // ЭКО. – 2011. – № 3. – С. 5–23.
4. Роик В.Д. Мир пожилых людей и как его обустроить. – М.: ЭКСМО, 2011.