

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ

В.В. Парамонов

Российский университет дружбы народов
Кафедра государственного и муниципального управления
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается российская пенсионная система, ее корни, связь с советской социальной моделью и элементы, возникшие в новейший период с переходом к рыночным отношениям. Обосновывается тезис, что основные недостатки существующей пенсионной системы – низкий уровень пенсий, значительный дефицит бюджета Пенсионного фонда России – определяются глубинными причинами, коренящимися в современной социальной политике нашей страны, сохранившей отдельные элементы советского прошлого.

Ключевые слова: пенсионная система, социальная политика, подоходный налог, прогрессивная шкала, социальная справедливость.

Перманентно реформируемая уже на протяжении более десяти лет пенсионная система современной России, несмотря на переход к рыночным отношениям, несет в себе некоторые родовые черты советской социальной модели. Эта модель начала формироваться в годы первой пятилетки, когда в Советском Союзе произошло полное огосударствление всех сфер хозяйственной, общественной и культурной жизни. Она получила название государственно-патерналистской. Именно в те годы окончательно сложились бесплатные формы просвещения, здравоохранения, утвердилась в жилищной политике низкая квартирная плата. Одной из основных причин этого явился не просто низкий уровень заработной платы, а его значительное снижение.

А ведь еще в начале XX в., после первой русской революции, были легализованы профсоюзы, в 1912 г. Государственная Дума приняла пакет законов об обязательном страховании: «Об утверждении присутствий по делам страхования рабочих», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих», «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве».

Общее руководство социальным страхованием в стране осуществлял Совет по делам страхования рабочих при министерстве торговли и промышленности. Право на государственную пенсию по возрасту имели, говоря сегодняшним языком, все бюджетники, а в 1914 г. это право получили и рабочие казенных заводов. Но после Октябрьской революции государственное пенсионное страхование было, по сути дела, отменено.

В 1927 г. в СССР начали создавать принципиально новую систему конституционно гарантированного пенсионного обеспечения по старости. Эта система пенсионного обеспечения действовала в рамках общей системы социального обеспечения и социального страхования, которая охватывала не только выплаты пенсий и пособий различных видов, но и различные формы социального, медицинского, санаторно-курортного обслуживания трудящихся, содержание и обслуживание престарелых и нетрудоспособных.

В соответствии с Конституцией СССР все граждане имели право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утрате трудоспособности, а также потери кормильца. Это право реализовывалось путем общего социального обеспечения рабочих, служащих и колхозников за счет государства и колхозов.

Хотя данная пенсионная система входила составной частью в систему социального страхования, она не содержала экономических признаков системы государственного пенсионного страхования. Несмотря на многочисленные экономические недостатки, у нее имелось одно важное преимущество – она обеспечивала абсолютно всем категориям граждан необходимый прожиточный уровень потребления. В силу этого данная пенсионная система получила определение как государственное пенсионное обеспечение и при этом играла значительную идеологическую роль, представляя государство в роли благодетеля. Создавалось представление, что работнику не о чем беспокоиться – все его проблемы решит «большой брат». Подобная ситуация сохранилась в силу целого ряда причин и сегодня.

Средства на государственное пенсионное обеспечение, как и другие средства на государственное социальное страхование, аккумулировались в бюджете государственного социального страхования, который составной частью входил в государственный бюджет страны и был включен в него как по доходам, так и по расходам. Данная пенсионная система была основана на консолидированной программе финансирования выплаты пенсий и полностью зависела от сбалансированности государственного бюджета. До тех пор, пока доходы госбюджета росли, обеспечивалась и сбалансированность пенси-

онной системы. «В 1985–1986 гг. цены на ресурсы, от которых зависел бюджет Советского Союза... упали в несколько раз» [6. С. 196]. И как только это произошло, значительно снизилось наполнение бюджета внешнеторговыми доходами, что, соответственно, привело к разбалансировке всего социального обеспечения, в том числе и пенсионной системы. В дальнейшем распад СССР и шоковый переход к рыночной экономике только усугубили имеющиеся проблемы. Встал вопрос о реформировании пенсионной системы, переходе к реальной системе пенсионного страхования, которая предусматривает действительное участие работника в формировании будущей пенсии, особенно в накопительной системе.

На протяжении второй половины 90-х гг. неоднократно предпринимались попытки разработки программ пенсионных реформ. Результатом всех этих усилий и согласований стал третий вариант пенсионной реформы, реализация которого началась с 1 января 2002 г. Согласно этому варианту в стране была создана смешанная распределительно-накопительная пенсионная система. Она не лучше и не хуже других – в мире в настоящее время существует порядка 168 пенсионных схем. Россию отличает от других стран две особенности: неучастие работника в формировании пенсии и довольно низкая заработная плата у значительной части работающего населения. Например, в Германии работник ежемесячно отчисляет на эти цели 9,7% своего дохода, во Франции 8,175%, в США 6,2%. У нас же многие даже не имеют представления, за счет чего формируется их будущая пенсия. Как и в советские времена, абсолютная надежда на государство и нежелание отвечать за свое будущее. Подобная ситуация вполне объяснима для старшего и среднего поколений, но самое главное, что молодежь такое положение дел особо не беспокоит. С нашей точки зрения, этому может быть только одно объяснение – человек не ощущает себя собственником тех средств, которые отчисляются для формирования его будущей пенсии, поскольку сам в этом не принимает никакого участия.

Что касается заработной платы, то по показателю средней заработной платы по данным Отчета ООН за 2012 г. наша страна находится на 37 месте в мире [11].

Но этот показатель не раскрывает реальное положение дел в обществе. Для полноты картины необходимо рассмотреть ситуацию с точки зрения дифференциации заработной платы. На старте рыночных реформ коэффициент фондов по заработной плате составлял немногим менее восьми. Это было ниже, чем в большинстве развитых стран Запада, и существенно ниже, чем в развивающихся экономиках, таких как Бразилия, Колумбия или Чили.

Первый резкий скачок наблюдался на начальном этапе реформ. В то же время выход экономики на траекторию экономического роста сопровождался дальнейшим довольно значительным усилением неравенства в заработной плате. Пик неравенства был достигнут в 2001 г., когда средняя заработная плата 10% наиболее высокооплачиваемых работников превысила сред-

ную заработную плату 10% наименее оплачиваемых почти в 40 раз. В последующий период разрыв сократился до 16,1 раза [8]. Однако и это соотношение существенно превышает пропорции, сложившиеся в развитых рыночных экономиках и тем более не укладывается в рекомендации ООН, согласно которым коэффициент фондов должен быть в диапазоне 8–10. Превышение этого показателя может привести к серьезным социальным потрясениям.

Оборотной стороной такой значительной поляризации является ужасающее, ни с чем несравнимое неравенство в распределении доходов. Согласно данным *Global Wealth Report* (октябрь 2012 г.), Россия заняла первое место среди крупных стран по неравенству распределения богатства. По оценке авторов доклада, на долю 1% самых богатых россиян приходится 71% всех личных активов нашей страны. В следующих за Россией крупных странах, Индии и Индонезии, 1% богачей владеет 49% и 46% всего личного богатства. В мире в целом этот показатель равен 46%, в Африке – 44%, в США – 37%, в КНР и в Европе – 32%, в Японии – 17%. Мировым лидером Россия является по доле самых состоятельных 5% населения, которые владеют 82,5% всего личного богатства, а на самых состоятельных 10% населения приходится 87,6% всего личного богатства [10].

Возвращаясь к российской пенсионной системе, следует привести еще некоторые цифры, характеризующие ее эффективность. По уровню жизни пенсионеров Россия в международных рейтингах занимает 78 место из 91 страны между Непалом и Лаосом. По уровню экономического развития – 35 место, по образованию – 20-е, по средней заработной плате – 37-е, по реальным доходам – 45-е [2]. Из всего вышеприведенных данных можно сделать только один вывод – пенсионная система, реформа которой продолжается более 10 лет, абсолютно не соответствует уровню экономического развития страны и не отвечает жизненным интересам населения.

Глубинные причины этого явления кроются в том, что у нас почти за 25 лет, по мнению А. Бузгалина и А. Колганова, выросло общество, соединившее в себе как «раннекапиталистические формы отчуждения и присвоения» прибавочной стоимости, так и черты позднего капитализма. Причем все это на фоне «господства отношений корпоративно-бюрократического отчуждения и присвоения. Они основаны на присвоении корпоративно-государственной “номенклатурой” (так называемыми инсайдерами) ключевых прав собственности, принадлежащих господствующим в России экономическим агентам – государственным и частным корпорациям (по преимуществу сырьевым и финансовым)» [4].

Именно корпоративно-бюрократической «номенклатурой» в частных и государственных корпорациях перераспределяется в свою пользу часть заработной платы рядовых работников. Об этом говорит превышение в сотни раз заработной платы топ-менеджеров над зарплатой рядовых сотрудников. Это в десятки раз выше, чем в Западной Европе, Японии и других странах.

Также, по мнению А. Бузгалина и А. Колганова, перераспределяются доходы государства путем ухода от налогов и паразитического использования общенародных ресурсов.

Важным элементом, повлиявшим на становление такой пенсионной системы, явилось еще одно наследие советских времен, которое еще очень долго будет оказывать влияние на наше общество – отсутствие социально-творческой деятельности российских граждан и их организаций (профсоюзов, образовательных и правозащитных движений, социал-демократических и рабочих партий, не формально, а на деле отстаивающих интересы наемного работника), и, по большому счету, это следствие абсолютной неразвитости гражданского общества. Как результат – отсутствие прогрессивного подоходного налога, а 13% взимается как с минимального заработка, так и с насчитывающего миллионы. Причем отказ от введения прогрессивной шкалы налогообложения обосновывается единственным аргументом – в этом случае доходы будут уводить в тень. Такая аргументация только говорит о нежелании государственного аппарата выполнять свои функции.

В то же время в развитых странах применительно к подоходному налогу широко применяется принцип «социальной справедливости». Так, с целью соблюдения этого принципа предусмотрено полное или частичное освобождение от этого налога малообеспеченных слоев населения, а также социально-значимых расходов населения (например, медицинских).

Но особо принцип «социальной справедливости» проявляется при использовании подоходного налога как инструмента заметного сглаживания неравномерности в распределении личных доходов населения. Правда, в этом направлении действуют и некоторые другие факторы (например, определенные социальные выплаты), но их действие, как показали исследования, резко уступает аналогичному действию подоходного налога.

Каков же общий результат воздействия подоходного налога и социальных выплат на сглаживание неравенства в доходах населения развитых стран? Об этом говорят следующие цифры. Так, отношение уровня доходов десятипроцентной наиболее бедной части населения к уровню десятипроцентной наиболее богатой части населения под воздействием указанных факторов, прежде всего индивидуального подоходного налога, в большинстве развитых стран уменьшается в 2–3 раза. В США происходит аналогичное снижение. Следовательно, в сфере личных доходов населения развитых стран действует определенный механизм с решающей ролью в нем индивидуального подоходного налога, ведущий к сглаживанию неравенства в распределении этих доходов, что в конечном счете способствует социально-экономической стабилизации.

Очевидно, что социальное налогообложение в России по своим размерам мало и, как и подоходный налог, откровенно направлено на защиту интересов богатейших слоев населения. Воздействие через него в направлении достижения какой-либо «социальной справедливости» выглядит крайне спор-

но (недаром размер обычной пенсии составляет не более 20% средней заработной платы, в то время как аналогичная доля в развитых странах выше в 2,5–3 раза, а то и более).

В настоящее время важнейшей проблемой пенсионного фонда России является громадный дефицит бюджета. В 2013 г. он составил 1,9 трлн руб., в 2014 г. – 2,1 трлн руб., в 2015 г. ожидается в размере 2,2 трлн руб. [5]. Покрывается он за счет трансфертов из федерального бюджета и Фонда национального благосостояния. По большому счету ситуация не отличается от той, что имела место в советские времена во второй половине 80-х гг. Причина вполне очевидна – действующего страхового тарифа не хватает на выполнение тех обязательств, которые уже взяло на себя государство перед пенсионерами. Решить проблему можно путем повышения страховых взносов, ликвидации предоставленных отдельным категориям страхователей льготных тарифов и повышением пенсионного возраста. В развитых странах он значительно превышает российский: Япония – 70 лет, Дания – 67, Норвегия – 67, Испания – 65 лет. Но в этих странах и средняя продолжительность жизни несопоставима с тем, что мы имеем в России. В Японии средняя продолжительность жизни 82 года, в том числе у мужчин – 78, женщин – 85; в Норвегии соответственно – 80 лет, 76,5 и 83 года; в Дании – 78, 75, 80; в Испании – 80, 76 и 83. Российская Федерация далеко позади даже слаборазвитых стран со средней продолжительностью жизни 66 лет, соответственно у мужчин – 59, женщин – 73 года [8].

По нашему мнению, при сложившейся системе распределения, когда одна-две верхние страты получают в свое распоряжение абсолютно преобладающую долю доходов, создание эффективной и справедливой пенсионной системы практически невозможно. Как сказал один из экспертов: «При низкой зарплате высоких пенсий не будет» [7. С. 35].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Аганбегян А.* О сбалансированности уровня экономического развития и социальной сферы в России. URL: www.perspektivy.info/rus/gos.
- [2] *Аганбегян А.* Тающие пенсии // *АиФ*. № 31. 2015.
- [3] *Акользина А.И.* Пенсионная реформа в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы. URL: www.youtube.com/watch.
- [4] *Бузгалин А., Колганов А.* Российская экономическая система – специфика отношений собственности и внутрикорпоративного управления // *Теория и практика управления*. 2014. № 10.
- [5] В 2013–2015 гг. бюджет РФ выделит около 3 трлн руб. на покрытие дефицита Пенсионного фонда // *Лаборатория пенсионного фонда*. URL: <http://pensionreform.ru/9016>.
- [6] *Гайдар Е.Т.* Гибель империи. Уроки для современной России. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.
- [7] *Обухова Е.* При низких зарплатах высоких пенсий не будет // *Эксперт*. 2015. № 24.
- [8] *Работа // Деловая жизнь*. URL: www.bs-life.ru.

- [9] Россия: зарплаты и неравенство. URL: <http://comstol.info/2015/06/ekonomika/11300>.
- [10] Гурьев С., Цывинский О. Россия – лидер по неравенству распределения богатства // Ведомости. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/11/06/pervaya_sredi_neravnyh.
- [11] Средняя зарплата россиянина в долларах. URL: <http://russianpoetry.ru/stihi/srednja-zarplata-rosijanina-v-dolarah.html>.

REFERENCES

- [1] *Aganbegjan A.* O sbalansirovannosti urovnja jekonomicheskogo razvitija i social'noj sfery v Rossii. URL: www.perspektivy.unfo/rus/gos.
- [2] *Aganbegjan A.* Tajushhie pensii // AiF. № 31. 2015.
- [3] *Akol'zina A.I.* Pensionnaja reforma v Rossijskoj Federacii: sostojanie, problemy i perspektivy. URL: www.youtube.com/watch.
- [4] *Buzgalin A., Kolganov A.* Rossijskaja jekonomicheskaja sistema – specifika otnoshenij sobstvennosti i vnutrikorporativnogo upravlenija // Teorija i praktika upravlenija. 2014. № 10.
- [5] V 2013–2015 gg. bjudzhet RF vydelit okolo 3 trln rub. na pokrytie deficita Pensionnogo fonda // Laboratorija pensionnogo fonda. URL: <http://pensionreform.ru/9016>.
- [6] *Gajdar E.T.* Gibel' imperii. Uroki dlja sovremennoj Rossii. M.: «Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija» (ROSSPJeN), 2006.
- [7] *Obuhova E.* Pri nizkih zarplatah vysokih pensij ne budet // Jekspert. 2015. № 24.
- [8] Rabota // Delovaja zhizn'. URL: www.bs-life.ru.
- [9] Rossija: zarplaty i neravenstvo. URL: <http://comstol.info/2015/06/ekonomika/11300>.
- [10] *Guriev S., Cyvinskij O.* Rossija – lider po neravenstvu raspredelenija bogatstva // Vedomosti. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2012/11/06/pervaya_sredi_neravnyh.
- [11] Srednjaja zarplata rossijanina v dollarah. URL: <http://russianpoetry.ru/stihi/srednja-zarplata-rosijanina-v-dolarah.html>.

PENSION SYSTEM OF RUSSIA: PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS

Vladimir V. Paramonov

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

The article deals with the Russian pension system, its roots, the relationship with the Soviet social model and elements which have arisen in the recent period with the transition to a market economy. The thesis that the main shortcomings of the existing pension system caused by low pensions, a significant budget deficit of Pension Fund of Russia is determined by peculiarity of modern social policy in Russia.

Key words: pension system, social policy, income tax, progressive scale, social justice.