

15. История социалистической экономики СССР: в 7 т. Т. 4. Завершение социалистического преобразования экономики. Победа социализма в СССР, 1933–1937 гг. / под. ред. И.А. Гладкова, А.Д. Курского, А.И. Косого. – М.: Наука, 1978. – 519 с.
16. Нодел В.А. Ликвидация карточек, снижение цен и развернутая советская торговля. – М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1935. – 55 с.
17. Потребитель жалуется (по письмам из районов) // Красноярский рабочий. – 1936. – №161. – С.3.
18. Рубинштейн Г.Л. Развитие внутренней торговли в СССР. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1964. – 396 с.
19. Погребняк А.И., Мариненко Л.Е., Алексеев О.Г. Торговля Красноярского края в советский период: моногр. – Красноярск: Изд-во Краснояр. гос. торг.-экон. ин-та, 2009. – 314 с.
20. ЦДНИ ИО (Центр документов новейшей истории Иркутской области). Ф. 2526. Оп. 1. Д. 86. Л. 21.
21. ЦХИДНИ КК (Центр хранения и изучения документов новейшей истории Красноярского края). Ф. 26. Оп. 1. Д. 53. Л. 34.
22. ЦХИДНИ КК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 580. Л. 38.
23. ЦХИДНИ КК. Ф. 26. Оп. 1. Д. 392. Л. 42.
24. ЦХИДНИ КК. Ф. 216. Оп. 1. Д. 730. Л. 7–11.
25. Шейхетов С.В. Нэпманы в Сибири. URL: http://zaimka.ru/soviet/cheikh1_p1.shtml.
26. Экономико-статистический справочник по Восточно-Сибирскому краю. – Иркутск: Издание Крайгиза, 1932. – 428 с.



УДК 331.25

Р.С. Акбулатов

ХАРАКТЕРИСТИКА ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В СССР И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПРИЧИНЫ КРИЗИСА, МЕХАНИЗМ РЕФОРМИРОВАНИЯ)

Статья посвящена развитию российской пенсионной системы. В статье представлена сравнительная характеристика советской и постсоветской системы пенсионного обеспечения, проанализированы причины проведения пенсионной реформы 2002 года.

Ключевые слова: работник, персонализированный учет, пенсионное обеспечение, реформа, прожиточный минимум, заработок, идеология, советский период, социальная политика, трудовые отношения.

R.S. Akbulatov

CHARACTERISTICS OF THE PENSION SYSTEM IN THE USSR AND THE RUSSIAN FEDERATION (THE CAUSES OF CRISIS, REFORMING MECHANISM)

The article is devoted to the development of Russian pension system. The comparative analysis of Soviet and post-Soviet system of pension provision is given in the article. The reasons for pension reform of 2002 are analyzed.

Keywords: employee, personalized recording, pension provision, reform, living wage, earnings, ideology, Soviet period, social policy, labour relations.

Пенсионное обеспечение – это сфера жизненно важных интересов всего населения любой страны. Его качественные и количественные характеристики свидетельствуют об уровне социального, экономического, правового и культурного развития государства и общества. Вопрос устройства пенсионной системы во многом определяет порядок в стране, степень согласия в обществе, устойчивость и динамику экономического и социального развития. Формирование, становление и развитие пенсионных систем зависят от значения, придаваемого обществом защите доходов пожилого населения и размера ресурсов, которое оно готово для этого предоставить. Под гарантией дохода пенсионеров обычно понимают его достаточный размер и регулярность получения.

Вместе с этим, на территории нашей страны всегда остро стояла проблема обеспечения достойного уровня жизни пенсионеров, а также вопрос описания и сравнения моделей пенсионного обеспечения советского и постсоветского периода. Анализ отечественной практики пенсионного обеспечения позволяет утверждать то, что российская пенсионная система до последнего времени была ориентирована на возмещение утраченного заработка с одновременным стремлением обеспечения минимального уровня жизни нетрудоспособных, то есть, национальная специфика пыталась сочетать бисмарковскую модель с приоритетным началом концепции лорда Бевериджа [Шафигуллин, 2006, с. 300].

В советский период пенсионное обеспечение в России осуществлялось в соответствии с союзным законодательством. Право на государственную пенсию и ее размер в значительной степени зависели от продолжительности трудового стажа и величины заработной платы работника. Основным ориентиром при регулировании размеров пенсии служил прожиточный минимум пенсионера, что позволяло проводить государственную политику борьбы с бедностью. Для этого устанавливались минимальные (на уровне прожиточного минимума) и максимальные (примерно в диапазоне 2–2,5 прожиточного минимума) размеры пенсий. Финансовыми источниками пенсионной системы служили взносы на социальное страхование, вносимые предприятиями, организациями и колхозами, которые покрывали третью часть расходов, и государственный (федеральная его часть) бюджет, обеспечивающий основную долю расходов (две трети).

Благоприятный показатель соотношения числа работающих и пенсионеров, а также динамичный послевоенный экономический рост СССР способствовали развитию пенсионной системы и совершенствованию законодательства о пенсионном обеспечении. По мнению Е.И. Астрахана, к характерным чертам социального законодательства (включая пенсионное) в СССР в послевоенный период можно отнести: расширение видов обеспечения; гуманизация условий, определяющих право на пенсию; повышение уровня обеспечения и другие [Астрахан, 1971, с. 207]. При этом, по словам В.Д. Роика, заработная плата в тот период была достаточно низкой [Роик, 2007, с. 79].

Государственная политика полной занятости и регулирования заработной платы, существовавшая до перехода к рыночной экономике, способствовала стабильному финансовому функционированию пенсионной системы и переходу в конце 70-х годов XX столетия к практически всеобщему охвату пенсионным обеспечением, а также достижению достаточно высокого уровня соотношения величины средней пенсии и заработной платы (так называемого коэффициента замещения), который в 80-е годы составлял 55–65 %, что является весьма хорошим результатом по международным меркам.

Еще одной сильной стороной пенсионной системы СССР (с демографической и политической позиции) был относительно низкий возраст выхода на пенсию: 60 лет – для мужчин и 55 лет – для женщин. Его относительно низкая граница по сравнению с большинством развитых стран еще больше снижалась с помощью развитой системы досрочных пенсий, что позволяло, например, в 1987 году 60 % работающим выходить на пенсию в возрасте 55 лет. Материальному благосостоянию пенсионеров способствовали меры государственной социальной политики по регулированию цен на потребительские товары, дотации государства в ЖКХ, низкие тарифы на проезд в общественном и другом виде транспорта.

На конец 80-х годов пенсионная система и другие программы государственной социальной политики обеспечивали доходы пенсионеров на весьма высоком уровне, который Россия, по нашим расчетам, сможет достичь при благоприятном сценарии развития не раньше 2025 года, т.е. через 35 лет после начала перестройки. На этапе своей экономической и социальной «зрелости» советская система государственного пенсионного обеспечения отличалась от пенсионной системы стран с рыночной экономикой своей многоукладностью, т.е. в ней отсутствовали взаимодополняющие пенсионные институты и механизмы обязательного (и добровольного) социального и личного пенсионного страхования. Теоретической платформой, на базе которой развивалось отечественное пенсионное законодательство, служил идеологизированный подход, в соответствии с которым пенсии рассматривались как форма содержания нетрудоспособных граждан обществом и за счет общества – так называемая алиментарная (безвозмездная) сущность пенсии, а финансовым источником выступали общественные фонды потребления [Ачаркан, 1961, с. 37]. Понимание трудовой сущности пенсий, как отложенной формы оплаты труда, имело ограниченный характер и трактовалось весьма упрощенно, прежде всего с позиции фактора, дополняющего алиментарную сущность пенсии. Например, В.А. Ачаркан отмечал, что хотя право на пенсию и ее размер зависят от прошлого труда, тем не менее «она не является сбереженной частью заработной платы, так как трудящиеся освобождены от взносов на пенсионное обеспечение» [Ачаркан, 1968, с. 58].

В качестве других обоснований алиментарной сущности пенсий выдвигался следующий аргумент: пенсионное обеспечение предоставляется «не в качестве прямого, непосредственного вознаграждения за выполненный труд», ибо этот труд «уже был полностью оплачен в свое время по мере выполненной

работы» [Астрахан, 1961, с. 52–53]. Более того, подчеркивается принципиальная установка на данную трактовку сущности пенсий: «пенсии при всех условиях должны оставаться материальным обеспечением, носящим алиментарный характер, гарантирующим на определенном уровне средства к существованию. Такое обеспечение необходимых средств к существованию – это не «один из принципов» пенсионного обеспечения, а самая суть, цель и смысл пенсионного обеспечения престарелых и нетрудоспособных» [Астрахан, 1961, с. 99]. Рассмотрение пенсий с алиментарных позиций объясняется усилением в СССР в 50–80-е годы XX века роли государства в пенсионном обеспечении, что логически завершало курс на полный отказ от применения обязательного социального пенсионного страхования в стране и утверждением принципа уравнительности, а также обеспечения минимально необходимых с физиологической точки зрения размеров пенсий. Такой подход характерен для первого (начального) этапа индустриализации, когда ставится задача достижения минимальных гарантий доходов работников и членов их семей при наступлении для них социальных рисков утраты трудоспособности, болезни и старости. Слабый уровень развития продовольственных сил и только формирующиеся социальные институты перераспределения доходов и социальной защиты населения обуславливали недостаточные по объему финансовые ресурсы, что в конечном итоге объясняет уравнилительный характер в представлении пенсий [Роик, 2007, с. 83]. Впоследствии данный подход стал тормозом в развитии пенсионного законодательства в стране, поскольку препятствовал усилению связи размеров пенсий с трудовым вкладом работников. При применении алиментарного принципа дифференциация пенсий по размерам обуславливалась в основном степенью утраты трудоспособности, тогда как при трудовой трактовке пенсий требуется учет размера заработной платы и трудового стажа. Идеологизированная трактовка в советский период финансового обеспечения пенсионной системы – якобы за счет государства – вступала в противоречие с трудовой сущностью этого института и блокировала развитие пенсионного страхования. Это во многом было связано с проводимой государством политикой оплаты труда. Ограничивая и минимизируя оплату труда, перераспределяя большую часть финансовых ресурсов, созданных трудом, государство при этом декларировало как высшее достижение и преимущество социалистического общественного устройства практически полное освобождение трудящихся от уплаты страховых взносов на их пенсионное обеспечение. Действительно, расходы на выплату пенсий ввиду низких страховых взносов финансировались в основном за счет дотаций из государственного бюджета. Все это приводило к искажению реальной стоимости расходов на воспроизводство рабочей силы, создавало иллюзию, что пенсионеров содержит государство, а не сами работники (потенциальные пенсионеры). Низкий учет при определении размеров пенсии трудового вклада в 60–80-е годы в Советском Союзе вызывал снижение мотивации к росту производительности труда, порождал иждивенческие настроения граждан и социальное неравенство в обществе.

Модернизационные общественно-политические преобразования, которые начали проводиться в СССР в конце 80-х, затронули в большой степени пенсионную систему. Начиная с ноября 1986 года, началась разработка нового пенсионного закона. Следующий комплекс факторов лежал в основе реформирования пенсионной системы.

1. Достижение охвата пенсионным обеспечением практически всего населения страны объективно требовало выделения пенсионной системы в отдельной (автономной от бюджета) финансовый институт и обеспечения для него соответствующих достаточных источников дохода.

2. Рост уровня пенсионного обеспечения, относительно низкий общеустановленный возраст выхода на пенсию на общих основаниях и широкое распространение практики предоставления права выхода на пенсию до достижения общеустановленного возраста в связи с работой в особых (вредных и опасных) условиях труда и неблагоприятных природно-климатических условиях, а также за выслугу лет привели к существенному увеличению финансового бремени, которое ложилось на государственный (федеральный) бюджет.

3. Потребность в системной модернизации пенсионной системы и формирование страховых пенсионных институтов, позволяющих увязывать страховые взносы и размер пенсии, и необходимость на этой основе формирования собственно-достаточной пенсионной ресурсной базы.

Как отмечают М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова, на протяжении многих десятилетий советское государство фактически «экономил» на старшем поколении, финансируя расходы на пенсионное обеспечение по принципу «разумной достаточности», что позволяло сознательно замораживать уровень пенсионного обеспечения на длительные периоды, не гарантируя пенсионерам непрерывного улучшения жизни по мере роста оплаты труда в стране, повышения уровня жизни, появления у государства дополнительных экономических возможностей [Захарова, Тучкова, 2004, с. 45]. Следствием такой социальной политики стал существенный разрыв в уровне жизни человека до перехода на пенсию и после него. В конце 1989 года на рассмотрение Верховного Совета СССР был представлен законопроект «О пенсионном обеспечении граждан в СССР»,

необходимость принятия которого мотивировалась тем, что основные положения действующего пенсионного законодательства, заложенные более тридцати лет назад, не просто устарели, а пришли в противоречие с жизненными реалиями. За этот период средний размер пенсии снизился с 62 до 46 % средней заработной платы [Дегтярев, 2003, с. 188–189].

Острая дискуссия развернулась по поводу увеличения пенсионного возраста мужчин до 65 лет, а женщин до 57–58 лет. Необходимость этого обосновывалась ростом продолжительности жизни, улучшением условий труда, производственной инфраструктуры, положительно влияющих на трудоспособность. Правительство, с большой осторожностью подойдя к данным предложениям, сочло, что в стране еще не созданы условия, которые давали бы веские основания для повышения границ пенсионного возраста.

Пенсионная реформа была ориентирована на:

- преодоление наметившегося разрыва между материальным положением пенсионеров и уровнем жизни работающего населения;
- формирование единого подхода к социальному обеспечению различных категорий и групп населения;
- гарантирование соответствия уровня пенсий количеству и качеству труда, отданного на благо общества;
- значительное улучшение материального положения пенсионеров и резкое сокращение численности малообеспеченных граждан.

Однако данные не повлекли за собой принципиальных изменений, более того, пенсионная система находилась в глубоком кризисе, обусловленном целым комплексом новых взаимоувязанных причин:

1. В стране резко обострился кризис трудовых отношений.
2. Обвальное снижение доли заработной платы в общей структуре доходов населения, с которой уплачиваются страховые взносы в Пенсионный фонд России, с 70 % в 1992 году до 38 % в 1995 году и снижение реальной среднемесячной заработной платы работников: за период 1991–1998 годов она упала (в ценах 1991 г.) с 548 до 193 руб., т.е. почти в три раза [Шафигуллин, 2006, с. 321].
3. Массовое уклонение работодателей от уплаты страховых взносов в ПФР, для чего применялись (и применяются) такие формы, как выплата заработной платы «в конвертах» и значительный по объему (до четверти и более) теневой рынок труда (работа «без трудовых книжек»).
4. Отсутствие в пенсионной системе механизмов, обеспечивающих увязку размеров пенсии и величины уплаченных страховых взносов, а также наличие многочисленных льгот для назначения пенсий.

Вышеперечисленные факты свидетельствуют о том, что финансовое состояние пенсионной системы на трансформационном этапе преобразований России (1991–2001 гг.) оказалось сложным и зачастую критическим.

Начало новой пенсионной реформы в России было положено в середине 2000 года, когда на заседании Правительства РФ были рассмотрены и в основном одобрены подготовленные Минэкономразвития России с участием других федеральных органов.

С января 2002 года вступили в действие федеральные законы, кардинально изменившие прежнюю пенсионную систему, определившие новый порядок зарабатывания пенсионных прав работающего населения и разграничивающие сферы правового регулирования пенсионного обеспечения. Основное направление реформы – усиление страховых механизмов в пенсионном обеспечении, включая формирование накопительного элемента в системе обязательного пенсионного страхования, а также в подключении частных финансовых институтов к управлению пенсионными накоплениями.

Рассматривая сущность пенсионной реформы, необходимо охарактеризовать пять ее основополагающих принципов:

1. Всеобщность пенсионного обеспечения, то есть охват системой всех нетрудоспособных членов общества.
2. Обязательность государственного пенсионного страхования для работающих по найму.
3. Установление трудовой пенсии в зависимости от стажа и заработка (объема страховых взносов или страхового вклада).
4. Солидарность (поколений, отраслей, регионов, бедных и богатых) граждан.
5. Ответственность бюджета за пенсионное обеспечение незастрахованных.

Указанная реформа была реализована на территории Российской Федерации, сформированная на ее основе система обязательного пенсионного страхования является актуальной и соответствует пенсионным системам экономически развитых стран.

Таким образом, проведя сравнительную характеристику двух пенсионных систем, необходимо сделать следующие выводы:

1. Особенностью российской пенсионной системы и ее реформирования является сохранение за исполнительной властью ведущей роли в регулировании основных параметров пенсионной системы.
2. Система пенсионного страхования в России организована на основе финансирования выплат пенсий с помощью самостоятельного страхового фонда. Пенсионные средства образуются посредством аккумуляции в этом фонде взносов (налогов), уплачиваемых работодателями специально на цели пенсионного обеспечения.
3. Государство выступает не только гарантом такого рода системы, но и участником, поскольку непосредственным источником ее финансирования выступает государственный бюджет.
4. Введение системы персонифицированного учета позволяет исключить так называемую «уравниловку».
5. Новая система соответствует реалиям рыночной экономики.
6. Введение системы негосударственного пенсионного страхования позволяет застрахованному лицу (гражданину) самому регулировать уровень пенсионного обеспечения.

Литература

1. *Астрахан Е.И.* Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР. – М.: Госюриздат, 1961. – 60 с.
2. *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. – М.: Госюриздат, 1971. – 300 с.
3. *Ачаркан В.А.* Государственные пенсии / НИИтруда Госкомтруда СССР. – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – 15 с.
4. *Дегтярев Г.П.* Пенсионные реформы в России. – М.: Academia, 2003. – 28 с.
5. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения в России: учеб. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 300 с.
6. *Роик В.Д.* Пенсионная система в России: история, проблемы и пути совершенствования. – М.: МИК, 2007. – 480 с.
7. *Шафигуллин А.Р.* Организационно-экономические основы пенсионной системы Российской Федерации. – Казань: Изд-во Каз. ун-та, 2006. – 752 с.

