

УДК 336.6:364(47)
ББК 65.272(2Рос)

Д.Ю. Федотов
*доктор экономических наук, доцент,
Байкальский государственный университет
экономики и права*

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Рассмотрены основные этапы развития пенсионной системы России. Проведен сравнительный анализ моделей социальной защиты населения. Выявлены основные закономерности трансформации отечественной пенсионной системы на протяжении XIX–XXI вв. Раскрыты основные факторы, влияющие на выбор направлений реформирования российской пенсионной системы на протяжении последних 100 лет. Определены критерии отбора методов управления пенсионными рисками в разные периоды истории нашей страны.

Ключевые слова: пенсионная система, история СССР, пенсия, пенсионная реформа, пенсионный риск.

D. Yu. Fedotov
*D.Sc. in Economics, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law*

THE MAIN STAGES IN THE EVOLUTION OF THE PENSION SYSTEM IN RUSSIA

Features of the main stages of development of the Russia pension system. The comparative analysis of models of social protection of the population. Identify the main directions of transformation of the Russia pension system in XIX–XXI centuries. Disclosed key causes influence the choice of the reform of the pension system over the last 100 years. Identify the criteria for the selection of methods of managing pension risks at different periods of the history of this country.

Key words: pension system, history of the USSR, pension, pension reform, pension risk.

Пенсионная система России создавалась и трансформировалась в соответствии с изменением социально-политической и экономической обстановки в стране. Кардинальные обществен-

но-политические преобразования в стране необходимым образом приводили к реформированию национальной пенсионной системы. За последние 100 лет отечественная пенсионная система неоднократно перестраивалась по одной из трех моделей социальной защиты населения (Бисмарка, Бевериджа и советская), характеристики которых представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Сравнительный анализ моделей
социальной защиты населения**

Основные черты	Модель Бисмарка	Модель Бевериджа	Советская модель
Метод управления социальными рисками	Социальное страхование	Сочетание социального обеспечения и социального страхования	Социальное обеспечение
Степень вмешательства государства в функционирование модели	Ограниченная, система функционирует автономно	Высокая, в части предоставления минимальных гарантий и финансирования здравоохранения	Высокая
Форма финансирования	Через автономные страховые фонды	Сочетание бюджетного финансирования с дополнительным страхованием	Бюджетное финансирование
Наличие государственных гарантий	Гарантируется предоставление базового материального обеспечения	Гарантируется предоставление базового материального обеспечения	Полная государственная гарантия предоставления материального обеспечения
Наличие добровольного страхования	Возможно	Добровольное страхование является частью системы	Отсутствует

Модель Бисмарка появившаяся в конце XIX в. стала образцом для большинства государств, формировавших национальные системы социальной защиты на основе страхового механизма. В ее основе заложен такой метод управления социальными рисками, как социальное страхование.

Модель Бевериджа появилась в середине XX в. в Великобритании, когда правительство данной страны провело реформирование системы социального страхования в соответствии с принципами, сформулированными английским ученым У. Бевериджем. Данная модель предусматривает сочетание двух методов управления социальными рисками — социального обеспечения и социального страхования. При этом модель Бевериджа содержит три уровня: обязательный, покрывающий социальные риски в минимальном объеме через механизм социального обеспечения; обязательный, осуществляющий перераспределение социальных рисков работающих лиц через механизм социального страхования с финансовым участием работодателя; добровольный уровень, покрывающий социальные риски в индивидуальном порядке через механизм социального страхования. На первом уровне государством гарантировано предоставление базового материального обеспечения, на третьем — используются частные механизмы индивидуального страхования социальных рисков.

Советская модель социальной защиты была построена в соответствии с принципами, сформулированными в резолюции VI (Пражской) Всероссийской конференции РСДРП (1912 г.). В.И. Ленин в данном документе сформировал модель социальной защиты полностью управляемую государством. Несмотря на то, что в вышеуказанном документе используется понятие «государственное страхование», а система, организованная на ее основе, носит название «государственное социальное страхование», данная модель социальной защиты осуществляет управление социальными рисками не через страховой механизм, а посредством механизма социального обеспечения.

Таким образом, каждая из проанализированных выше моделей социальной защиты формирует пенсионную систему определенного типа: модель Бисмарка — пенсионную систему страхового типа; советская модель — систему государственного пенсионного обеспечения; модель Бевериджа — пенсионную систему смешанного типа.

На каждом этапе развития российской пенсионной системы в нее вносились конструктивные изменения, менялся финансо-

вый механизм пенсионной защиты, модифицировался институт пенсионной защиты. Пенсионная система России в процессе своего развития к настоящему времени преодолела 5 этапов. Рассмотрим каждый из них.

I. Дореволюционный этап (до 1917 года)

До 1917 г. случай наступления старости не включался в сферу обязательного социального страхования. В начале XX в. в России, как и в большинстве стран мира, проходило формирование общенациональной системы защиты от пенсионных рисков, которые приходили на смену веками функционировавшей родовой форме поддержки лиц преклонного возраста, основанной на том, что содержание стариков брали на себя члены его семьи, общины. Россия в данном случае оказалась в одном ряду с другими развитыми странами, как это показано в табл. 2.

Таблица 2

Введение государственных систем пенсионного страхования и обеспечения в отдельных странах мира

Страна	Год введения
Германия	1889
Великобритания	1908
Швеция	1913
Франция	1910
Италия	1919
США	1935
Канада	1927

Источник: [13, с. 21].

Предпосылками создания централизованных механизмов защиты граждан от социальных рисков в России, ставшей на путь индустриализации, стали характерные для данной экономической системы урбанизация, массовая миграция, трансформация большой семьи в малую, становление рабочего движения. Разрушение родовых связей потребовало замены традиционного способа защиты от социального риска — поглощение пенсионного риска в семейном кругу, новым, более адаптированным к современной ситуации — социальным страхованием.

Еще в монархический период истории нашей страны предпринимались первые шаги по созданию национальной системы социального страхования. По мнению В.Д. Роика «летопись социального страхования в России начинается с 1861 г., когда был принят закон «Об обязательном учреждении вспомогательных товариществ на казенных горных заводах» (6 марта 1861 г.). Членами товарищества становились все работники завода, взносы аккумулировались в страховой кассе. Источником средств служили вычеты из заработной платы рабочих в размере 2–3% их заработной платы и взносов заводоуправлений в размере, равном ежегодной сумме всех взносов рабочих. Сформированные таким образом страховые фонды обеспечивали выплаты пособий по болезни, пенсий инвалидам, вдовам и сиротам» [12, с. 25]. Следующим важным шагом по созданию системы защиты от пенсионных рисков стало принятие 15 мая 1901 г. «Временных правил о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим трудоспособность на заводских и рудничных работах».

Российская дореволюционная система социального страхования практически полностью сформировалась с принятием в 1912 г. III Государственной думой пакета законов: «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. В губерниях и крупных городах утверждались страховые присутствия, наблюдавшие за исполнением страховых законов. Рабочими органами на местах являлись больничные кассы и страховые товарищества. Последние объединяли в страховых целях работодателей по округам. В дореволюционной России действовало несколько тысяч страховых касс и около 10 товариществ [1, с. 97].

В то же время, в советской литературе данные реформы воспринимались без особого оптимизма. Н.А. Семашко отмечает: «Царское правительство ввело государственное страхование рабочих впервые законами 23 июня 1912 г. Было введено толь-

ко страхование по болезни и от несчастных случаев. Взносы предпринимателей в больничные кассы составляли две трети от взносов рабочих. Страхование распространялось лишь на шестую часть пролетариата» [14, с. 13]. В Истории социалистической экономики СССР говорится: «В дореволюционной России социальное страхование было введено лишь в 1912 г., но в весьма ограниченных размерах. Оно распространялось на небольшую часть пролетариата (около 15% общего числа рабочих и служащих), касалось только утраты трудоспособности, вызванной несчастным случаем во время работы. Страхования по инвалидности, старости, безработице, профессиональным заболеваниями не было» [7, с. 97].

Действительно, до революции право на государственное пенсионное обеспечение в России имели только государственные чиновники, и в число революционных требований большевиков было включено требование установления всеобщего пенсионного обеспечения. Ленин В.И. утверждал, что трудящиеся имеют право на государственные пенсии, так как они «содержат своим трудом все богатые классы и все государство, а потому они не менее имеют право на пенсию, чем чиновники, получающие ее» [9, с. 175]. После революции 1917 г. перечень лиц, имеющих право на получение государственной пенсии, был значительно расширен.

Построенная на данном этапе пенсионная система соответствовала общим принципам финансовой системы государства того периода. Государственные финансы не составляли доминирующую долю в структуре финансовых ресурсов страны. Велика была доля частного капитала. Приняв за образец немецкую модель социального страхования (модель Бисмарка), организаторы пенсионной реформы построили автономную обязательную систему пенсионного страхования трудящихся. В качестве оптимального финансового механизма работы такой системы было выбрано страхование, которое способно в условиях частной собственности на финансовые ресурсы, являющиеся источником образования пенсионных страховых фондов, эффективно решить задачу материального обеспечения трудящихся и членов их семей при наступлении пенсионных оснований.

II. Послереволюционный этап (1918–1940-е гг.)

В соответствии со своей политической программой советское правительство проводило реформирование системы социального страхования страны. Основное содержание реформы приведено в Декрете Совета народных комиссаров РСФСР от 31 октября 1918 г., утвердившем Положение о социальном обеспечении трудящихся. Согласно данному документу социальное страхование заменялось социальным обеспечением, от страхования осталось только название финансового инструмента формирования доходов — «страховой взнос». Все органы, ведавшие страхованием, ликвидировались, вместо них появились: центральный орган — Отдел социального обеспечения и охраны труда Народного комиссариата труда; местные органы социального обеспечения — подотделы социального обеспечения и охраны труда отделов труда местных советов.

Право на социальное обеспечение распространялось на всех трудящихся, впервые право на социальное обеспечение по пенсионным рискам получают все граждане страны, независимо от профессиональной принадлежности: «Социальное обеспечение трудящихся распространяется на случаи: ... в) постоянной утраты (всех или части) средств к существованию, вследствие нетрудоспособности, вызванной увечьем, болезнью и т.п.»¹. При этом нужно сделать оговорку о том, что введение всеобщего социального обеспечения в нашей стране не предусматривало предоставление самого распространенного в настоящее время вида пенсии — пенсии по старости. Старость в качестве пенсионного риска еще не подлежала страхованию.

Расчет пенсии производился следующим образом: размер месячной пенсии при полной утрате трудоспособности устанавливался в размере 25-кратного дневного нормального пособия, выдаваемого в местности, где проживает пенсионер. При частичной утрате трудоспособности размеры пенсии устанавливались для лиц, утративших от 15 до 29% трудоспособности в размере 1/5 полной пенсии; утративших от 30 до 44% — 1/2 полной пен-

¹ Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 31 октября 1918 г. Статья 1 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

сии; утративших от 45 до 60% трудоспособности — 3/4 полной пенсии; свыше 60% в размере полной пенсии¹.

Взносы на социальное страхование начислялись и уплачивались только работодателями в процентах от заработной платы трудящихся. В данном случае был воплощена в жизнь большевистская идея об отмене взимания взносов с трудящихся, введение так называемого «страхования без взносов». Эта позиция была обоснована Н.А. Вигдорчиком: «Обязательность помощи должна быть сохранена, но обязательность взносов — уничтожена. Нуждающийся член общества должен получать вспомоществование не потому, что он сделал столько-то и столько взносов, а просто потому, что он — член данного общества и, как таковой, имеет право на поддержку в случае нужды. Принцип всеобщности страхования доводится, таким образом, до своего логического конца... Средства для страхования черпаются или из особого налога на предпринимателей, или из общегосударственного бюджета» [3, с. 53–54].

Размеры взносов на обеспечение по всем видам, кроме обеспечения материнства и безработицы, устанавливались местными подотделами социального обеспечения и охраны труда, по классам опасности, к которым относилось предприятие-плательщик взносов, на основании тарифов, устанавливаемых Отделом социального обеспечения и охраны труда Народно-го комиссариата труда. Поэтому регулярно изменялась ставка страхового тарифа по платежам на социальное страхование. В качестве подтверждения в табл. 3 приведены данные об установленной для Иркутской кассы социального страхования в 1922–1924 гг. ставке страхового тарифа.

Иркутская касса социального страхования в 1923/24 хозяйственном году работала с профицитом — в том году расходы по выплате пенсий и пособий составили только 70,1% от поступивших взносов (поступило 456,8 тыс.р., израсходовано 320,4 тыс. р.). Вследствие чего, неуклонно нарастал остаток по фонду пенсий и пособий на начало каждого месяца: с октября 1923 г. по сентябрь 1924 г. он вырос с 12,7 тыс. р. до 136,4 тыс. р. [8, с. 34, 36].

¹ Статья 18 того же документа.

Таблица 3

**Тариф страховых взносов в Иркутской кассе
социального страхования в 1922–1924 гг., % к зарплате**

Дата изменения тарифа	В фонд пенсий и пособий	В фонд лечебной помощи
1 декабря 1922 г.	16,9	5,8
1 мая 1923 г.	12,4	4,5
1 сентября 1923 г.	11,7	4,6
1 января 1924 г.	10,4	3,9
1 мая 1924 г.	10,2	4,1
1 сентября 1924 г.	9,9	4,3

Составлено по: [8, с. 25].

В 1920-х гг. развернулась дискуссия о необходимости рассмотрения старости как отдельного вида нетрудоспособности, нуждающегося в пенсионной защите. В то время социальная защита престарелых строилась не на основе учета возраста, а на основе утраты трудоспособности и наступления инвалидности, исходя из принципа: «...фарисейское уважение к сединам и морщинам — шутка, чуждая пролетарской морали... Если ты старик и способен еще к труду — работай. А лишился трудоспособности — получай пенсию» [2, с. 4–5]. Что приводило к достаточно низкому, по современным меркам, показателю числа пенсионеров. Например, в г. Иркутске на 1 октября 1924 г. на 1000 застрахованных лиц приходилось всего 65 пенсионеров (общее число пенсионеров в г. Иркутске на тот момент было — 763 чел.) [8, с. 36], т.е. пенсионные выплаты получали 6,5% застрахованных, тогда как в настоящее время и количество, и доля пенсионеров значительно возросли: на 1 января 2012 г. в Иркутской области насчитывалось 726 тыс. пенсионеров, что по отношению к численности работающего населения региона (1192 тыс. чел.) значительно превосходит показатель начала прошлого века — 60,9%. В тот период времени при среднемесячной заработной плате в г. Иркутске 41,6 р., ежемесячный размер пенсии составлял 7,5 р., т.е. около 18% от заработной платы. Коэффициент замещения пенсией заработка (отношение среднего размера трудовой пенсии к средней заработной плате по региону) по итогам 2011 г. составил 35,6% при среднемесячной вели-

чине пенсии 8 504 р. При этом, в начале XX в. на пенсионную защиту приходилась незначительная часть финансов системы социального страхования (в два раза меньше, чем на социальное обеспечение по безработице), как это указано в табл. 4.

Таблица 4

***Структура расходов по фонду пенсий и пособий
Иркутской кассы социального страхования
в 1923/24 хозяйственном году***

Статьи расходов	%
Пособия по временной нетрудоспособности и дополнительные виды обеспечения	54,0
Пособия по безработице	30,9
Пенсии и пособия инвалидам и осиротевшим семьям	15,1

Составлено по: [8, с. 40].

Однако ситуация быстро менялась и уже к концу 1920-х гг. пенсионной защитой по старости были охвачены преподаватели высших учебных заведений (с 1924 г. по достижении 65 лет), рабочие текстильной промышленности (с 1928 г.), рабочие ведущих отраслей тяжелой промышленности и транспорта (с 1929 г.). В 1929 г. впервые были установлены различия в размере между пенсией по инвалидности и по старости, а также порядок выплаты пенсий по старости для продолжающих работать.

Возрождение страховых подходов в организации пенсионной системы в нашей стране было связано с переходом к Новой экономической политике (НЭП). Появление в период НЭПа различных форм собственности на средства производства потребовало новых подходов к управлению социальными рисками. Постановлениями Совета народных комиссаров 1921–1923 гг. были определены страховые взносы работодателей различных форм собственности по отдельным видам социального страхования. Размер страхового взноса по всем, кроме безработицы, видам страхования зависел от опасности и вредности производства. В 1922 г. этот взнос составлял от 21 до 28,5% по отношению к оплате труда. Для государственных учреждений взнос был меньше, он составлял на все виды социального страхования 12% от фонда оплаты труда [1, с. 100].

До 1928 г. за счет средств социального страхования выплачивались только пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца работникам наемного труда, а прочим категориям населения (инвалидам войны и членам семей погибших красноармейцев) — за счет государственного бюджета по линии социального обеспечения. Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию было утверждено Постановлением ЦИК и СНК от 13 февраля 1930 г. Размер пенсий варьировался от 50 до 100% заработка [11, с. 15].

В 1932 г. пенсионное страхование по старости охватило рабочих всех отраслей народного хозяйства. В результате проведенных тогда обследований рабочих, выходящих на пенсию по инвалидности в связи с потерей трудоспособности, было выявлено, что к 55 годам большая часть женщин и к 60 годам большая часть мужчин теряют возможность продолжать работать [5, с. 30]. На этой основе в 1932 г. законодательно были введены пенсионные возраста: 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. С тех пор эти границы в нашей стране не менялись.

После окончания периода НЭПа национальная система социального страхования снова была трансформирована в систему социального обеспечения. В соответствии с Постановлением СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. все средства, имущество и кадры социального страхования были переданы в подчинение Всесоюзному центральному совету профсоюзов, а страховые кассы были ликвидированы. Выплата пенсий и пособий осуществлялась непосредственно бухгалтерией предприятий. А средства социального страхования объединялись в единый сводный бюджет государственного социального страхования, который, начиная с 1938 г., был включен в государственный бюджет СССР.

На протяжении всего советского периода истории нашей страны система управления социальными рисками носила официальное название «государственное социальное страхование». Однако, начиная с конца 30-х гг., страховой она была только формально, по своему содержанию она являлась системой социального обеспечения. Тем не менее, в ходе дальнейшего анализа отечественной пенсионной системы будем опериро-

вать официальным названием, присвоенным советской системе управления социальными рисками.

В 1936 г. после принятия Конституции СССР пенсионная защита стала всеобщей для рабочих и служащих. Единственным профессиональным исключением из системы социального страхования СССР в данной категории трудящихся¹ являлись священнослужители и работники религиозных организаций, которые были лишены права на получение государственных пенсий на протяжении практически всей истории советского государства. Хотя при этом, право на социальное обеспечение имели трудящиеся тех профессий, которые были включены в специальные списки профессий работников религиозных организаций, подлежащих профобслуживанию. Этот перечень неоднократно изменялся. До 1956 г. социальному страхованию подлежали лишь сторожа и истопники, занятые на работе по строительству и ремонту зданий религиозных организаций. С 9 октября 1956 г. список, утвержденный ЦК профсоюза работников коммунального хозяйства, расширил категории работников, чей трудовой стаж позволял претендовать на получение государственной пенсии. При этом лица, совершавшие богослужение и обряды, либо получавшие за это доходы, профсоюзному обслуживанию, а следовательно, и социальному страхованию, не подлежали. Позднее данный список периодически пересматривался, но никогда не предоставлял право на государственное социальное страхование всем работникам религиозных организаций. Данное ограничение было снято только с вступлением в силу Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 267-1 «О свободе вероисповедания», отменившим ограничения прав и свобод граждан по религиозному признаку [4, с. 8–11].

В довоенный период ставки страховых взносов на социальное страхование значительно варьировались исходя из уровня профессионального риска застрахованного. В табл. 5 приведены максимальные и минимальные ставки страховых взносов, установленные с 1 января 1937 г. Постановлением СНК СССР

¹ Право на государственную пенсию по старости не распространялось на крестьян вплоть до 1964 г.

от 23 марта 1937 г. Всего данным постановлением были установлены тарифные ставки для 121 профсоюза.

Таблица 5

Ставки страховых взносов на социальное страхование СССР, установленные в 1937 г. для работников профсоюзов, % к зарплате

Минимальные ставки		Максимальные ставки	
Искусства	3,7	Азотной промышленности и спецхимии	10,7
Леса и сплава	3,8	Соляной промышленности	9,6
Шоссейного строительства	4,0	Огнеупорной промышленности	9,3
Высшей школы и научных учреждений	4,0	Хлопчатобумажной промышленности	9,3
Жилищного хозяйства	4,0	Обработки цветных металлов	9,1
Финансово-банковских работников	5,0	Каменноугольной промышленности	9,0

Источник: [10, с. 64–66].

Глобальные политические и экономические изменения, произошедшие в нашей стране на втором этапе, коренным образом перестроили финансовую систему страны, и как следствие, ее пенсионную систему. Национализация частной собственности, финансовых ресурсов автоматически привело к огосударствлению финансов пенсионной системы. Проходившая в тот период централизация финансовых ресурсов сопровождалась перестройкой финансового процесса пенсионной системы. Страховой механизм, эффективно работающий в условиях капиталистического производства, оказался не нужен в условиях, когда обязательным участником перераспределительных отношений выступает государство, являющееся собственником финансовых ресурсов. Для централизованной финансовой системы более эффективным является концентрация финансов пенсионной системы и их директивное управление, позволяющее балансировать пенсионную систему, перераспределяя финансовые ресурсы в пределах государства. Хотя в начальном периоде данного этапа, в период НЭПа, отечественная пенсионная система еще сохраняла страховой характер, к чему обязывало сохранение частной собственности на капитал.

III. Этап административного социализма (1950–1980-е гг.)

В 1956 г. был принят Закон о государственных пенсиях, регулирующий размер пенсии по старости. Данный закон отменял выплату пенсии по старости работающим пенсионерам, но одновременно увеличил размер пенсии. В результате доля работающих пенсионеров резко сократилась — по некоторым оценкам с 60% в 1956 г. до 9% в 1962 г.

В 1964 г. был принят Закон о пенсиях и пособиях членам колхозов, который предусматривал с 1965 г. выход на пенсию для мужчин с 65 лет и для женщин с 60 лет. В 1968 г. колхозники получили право на пенсию по старости с такого же возраста, как рабочие и служащие. В результате к концу 60-х гг. в СССР сложилась государственная система всеобщего пенсионного обеспечения в старости для работающего населения, которая в дальнейшем несколько модифицировалась.

Вплоть до середины 1960-х гг. демографический аргумент не учитывался в явном виде при создании пенсионной системы, если не считать выводов по исследованию состояния здоровья в конце 1920-х — начале 1930-х гг. Старение населения еще не было осознано в качестве неизбежного социального феномена и не стало фактом, нуждающимся в пристальном внимании. В 1920 г. в СССР доля лиц в возрасте 60 лет и старше составляла 6,2%, в 1925 — 5,9%, в 1930 — 5,8%, в 1935 — 6,0%, в 1940 — 6,9%, в 1950 — 7,9%, в 1955 — 8,6%, в 1960 — 9,3%.

С середины 1960-х гг. по мере развития процесса старения населения и сокращения прироста численности населения в трудоспособном возрасте в дискуссию по реформированию пенсионной системы вошел демографический контекст. Однако демографический фактор трактовался однобоко — как дефицит трудовых ресурсов. С этой точки зрения последствия принятия закона 1956 г. — резкое сокращение числа работающих пенсионеров, оказались негативными. Во многом, поэтому, в дальнейшем пенсионное законодательство изменялось в направлении все большего материального стимулирования занятости пенсионеров.

Постановления Совмина СССР 1964, 1966 и 1969 гг. о мерах по повышению материальной заинтересованности трудоспособных пенсионеров по старости в продолжении работы после назначения пенсии остановили падение доли работающих пенсионеров, а затем и увеличили ее. Доля работающих пенсионеров в общем числе всех пенсионеров по старости составила 10,1% в 1960, 14,1% в 1965, 20,8% в 1970, 24,4% в 1975, и 30,4% в 1980 г. Решающую роль сыграло постановление 1969 г., на основании которого 65% всех пенсионеров по старости получили право на получение пенсии (преимущественно полной) в период работы. Эта льгота была введена как временная, однако привлечение к работе пенсионеров оказалось успешным, и срок ее действия ежегодно продлевался вплоть до 1979 г. Специальное постановление ЦК КПСС и Совмина СССР 1979 г. закрепило сложившуюся практику получения работающими пенсионерами и пенсии и зарплаты, а также ввело надбавки к пенсии за работу после достижения пенсионного возраста. Это было продиктовано низкой производительностью труда в условиях командно-административной экономики и как следствие — дефицитом трудовых ресурсов.

Рост продолжительности жизни населения нашей страны привел к неуклонному росту численности пенсионеров — в середине 1980-х гг. пенсионеры составляли пятую часть населения страны, как это указано в табл. 6. Рост численности пенсионеров практически никак не компенсировался тарифной политикой. Советское правительство предпочитало низкую финансовую нагрузку на работодателей восполнять дотациями из государственного бюджета. В 1968 г. было установлено 16 дифференцированных ставок страховых взносов на государственное социальное страхование в интервале от 4,4 до 9,0%. При этом, по мнению В.С. Чехутовой, «уровень этих тарифов не обеспечивал бездотационного осуществления всего объема расходов по государственному социальному страхованию. Уже в 1969 г. сумма страховых взносов предприятий и организаций была почти равна поступлениям из союзного бюджета. В последующие годы дотация росла более быстрыми темпами, чем страховые взносы хозяйственных органов» [16, с. 50].

Таблица 6

**Удельный вес пенсионеров
в общей численности населения СССР (на начало года)**

Показатель	1966	1971	1976	1981	1985
Численность населения, млн чел.	232,2	243,9	255,6	266,6	276,3
Численность лиц, получающих пенсию, млн чел.	32,0	41,3	45,2	50,2	54,6
Удельный вес пенсионеров в общей численности населения, %	13,8	16,9	17,7	18,8	19,8

Источник: [16, с. 29].

К 80-м гг. XX в. пенсионная система СССР сложилась в том виде, который сохранился до периода демократических реформ (перенесены отдельные черты и на современную российскую пенсионную систему). К тому времени пенсионное обеспечение осуществлялось в форме обязательного государственного социального обеспечения всего населения страны. Средства на пенсионное обеспечение аккумулировались в Фонде государственного социального страхования, через который формировались и использовались средства государственного социального обеспечения. Фонд был консолидирован в союзном бюджете и включался в него по доходам и расходам. В 1987 г. бюджет Фонда государственного социального страхования СССР составил 12,6% Государственного бюджета СССР — при величине Государственного бюджета СССР 435,7 млрд р. бюджет Фонда государственного социального страхования на 1987 г. был утвержден в размере 55,1 млрд р. [6, с. 6, 278].

Основным источником доходов Фонда государственного социального страхования являлись страховые взносы, уплачиваемые предприятиями, организациями, учреждениями на сумму начисленной заработной платы своих работников. Расходы по уплате страховых взносов хозяйствующих предприятий и организаций включались в себестоимость продукции, работ и услуг, в бюджетных учреждениях — в состав сметных назначений.

Предприятия, организации, учреждения уплачивали страховые взносы по тарифам, установленным к фонду заработной платы и дифференцированным по отраслям народного хозяйства в пределах от 4,4 до 14% (табл. 7).

Таблица 7

**Тарифы страховых взносов в Фонд
государственного социального страхования СССР**

Отрасли народного хозяйства	Размер страхового тарифа, %
Сельское хозяйство	4,4
Культура, просвещение, здравоохранение	7,0
Лесная, бумажная, деревообрабатывающая промышленность	8,0
Авиация, авиационная промышленность, машиностроение, приборостроение	14,0

Составлено по: [6, с. 279].

Размер тарифа страховых взносов был значительно ниже современного страхового тарифа в Пенсионный фонд России, даже максимальный страховой тариф был на 6 процентных пунктов ниже действующего размера взноса в Пенсионный фонд для основных категорий плательщиков.

Сроки уплаты страховых отчислений в Фонд государственного социального страхования СССР дифференцировались в зависимости от величины фонда заработной платы и других показателей. Предприятия уплачивали страховые взносы два раза в месяц в сроки, установленные для выплаты заработной платы за первую и вторую половины месяца. Бюджетные учреждения перечисляли начисления на социальное страхование один раз в месяц одновременно с выплатой заработной платы за вторую половину месяца.

В состав доходов Фонда государственного социального страхования СССР были включены:

- возмещения фонду расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, наступившим по вине администрации предприятия, организации, учреждения;
- штрафы за нарушение законов о труде, пени, начисленные в случаях несвоевременного перечисления отчислений на социальное страхование;
- другие поступления.

Сумма поступлений страховых взносов планировалась по предприятию, организации, учреждению, району, области, краю, республике, по отраслевому профсоюзу на основе показателей: численность работающих; среднегодовая плата одного работающего; процент отчислений на социальное страхование.

Расходная часть бюджета Фонда государственного социального страхования СССР в значительной степени соответствовала структуре расходов современного российского Пенсионного фонда. В Российской Федерации в основном сохраняется преемственность организации пенсионной защиты — в советский период истории из Фонда выплачивались те же пенсии: по старости; по инвалидности; по случаю потери кормильца; за выслугу лет. Сохранился так же возрастной ценз по основному виду пенсий — пенсии по старости: мужчинам — по достижении 60 лет и при общем трудовом стаже не менее 25 лет (для получения пенсии в полном размере); женщинам — по достижении 55 лет и при общем трудовом стаже не менее 20 лет.

Основное же отличие Фонда государственного социального страхования советского периода от Пенсионного фонда Российской Федерации в том, что в расходную часть бюджета Фонда были включены выплаты пособий, выплачиваемых в настоящее время из Фонда социального страхования: пособия по временной нетрудоспособности; пособие по беременности и родам; пособие на рождение ребенка; пособие на детей малообеспеченным семьям и других пособий. Вследствие чего Фонд государственного социального страхования СССР всегда имел дефицит бюджета, так как отчисления на социальное страхование (максимальный размер которых не превышал 14% фонда оплаты труда) полностью не покрывали расходов по социальному обеспечению (имевших более широкий, по сравнению с настоящим временем, перечень обязательств), и недостающая доля средств поступала из союзного бюджета. В 1980-х гг. она составляла около 60% объема бюджета Фонда.

Характерной чертой данного этапа развития пенсионной системы нашей страны стала унификация пенсионной системы. Укрепление командно-административной системы, полная государственная собственность на финансовые ресурсы привели

к тому, что в пенсионной системе на данном этапе использовался такой метод управления пенсионными рисками, как социальное обеспечение. Несмотря на то, что ей придавали отдельные страховые атрибуты (пенсионные средства аккумулировались в Фонд социального страхования, доходным источником фонда являлись страховые взносы и т.п.), данные характеристики носили псевдостраховой характер. Страховые отношения в данный период отсутствовали. Что, скорее всего, было и ненужно, так как государство, отказавшись от страхования пенсионных рисков, было в состоянии эти риски покрывать через механизм социальной помощи.

IV. Постсоветский этап (1992–2001 гг.)

Политические преобразования в нашей стране в начале 1990-х гг. внесли существенные изменения в пенсионную систему страны. На волне экономических реформ в 1990 г. был образован Пенсионный фонд России. Это стало продолжением демократических реформ и децентрализацией государственных финансов. Начавшийся еще в 80-е гг. перевод предприятий на хозрасчет, закончившийся их приватизацией, привел к разгосударствлению корпоративных финансов. Необходимым следствием данных преобразований стало отделение финансов пенсионной системы от бюджетных ресурсов, их перевод в автономные фонды, ликвидация сверхдотационности пенсионной системы, для чего тарифы пенсионных взносов были повышены в 2–5 раз (в зависимости от отрасли экономики, в которой работает наемный работник).

В 1992 г. в России начало действовать новое пенсионное законодательство, принятое еще в пору пребывания РСФСР в составе СССР. Главной его особенностью являлась более выраженная социальная направленность:

- унификация пенсионных прав для всех категорий занятых, включая священнослужителей, творческих работников и т.п.;
- расширение списка льготных категорий для более раннего выхода на пенсию;
- введение социальных пенсий для лиц, не имеющих трудового стажа;

– снижение дифференциации размеров государственных пенсий.

В результате действия нового законодательства практически все население старше трудоспособного возраста получило право на пенсионную защиту. Среди пожилых людей фактически не стало иждивенцев. Ими продолжают оставаться только никогда не работавшие женщины в возрасте 55–59 лет и мужчины в возрасте 60–64 лет, так как для назначения социальных пенсий требуется возраст, на 5 лет превышающий официальный пенсионный.

Новое пенсионное законодательство привело к существенному увеличению числа льготных пенсионеров, выходящих на пенсию в возрастах до официально установленного пенсионного возраста (женщины — до 55 лет, мужчины — до 60 лет). Так, в 1992–1993 гг. по сравнению с 1991 г. число ранних пенсионеров увеличилось не менее чем на 30%. Среди них некоторую долю составляют досрочные пенсионеры, появляющиеся по причине начавшейся безработицы: около 1% от общего числа пенсионеров по старости.

Общероссийская экономическая нестабильность четвертого этапа развития пенсионной системы России характеризуется неустойчивой тарифной политикой государства в области пенсионной защиты — за 10 лет в Российской Федерации 6 раз изменялся размер страховых тарифов в Пенсионный фонд России, как это указано в табл. 8.

Таблица 8

**Тарифы страховых взносов в Пенсионный фонд
Российской Федерации в 1991–2004 гг., %**

Категории плательщиков	1991	1992	1993–1996	1997	1998–2000	2000–2004*
Работодатели	26,0	31,6	28,0	28,0	28,0	28,0
Сельскохозяйствен- ные предприятия	26,0	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6
Предприниматели, адвокаты	5,0	5,0	5,0	28,0	20,6	19,2
Наемные работники	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0

* Страховые тарифы в 2000–2004 гг. приведены для лиц, имеющих заработок до 100 тыс. р. в год.

Система пенсионного обеспечения, сложившаяся в СССР к концу 80-х гг., после начала радикальных экономических реформ (1992 г.) оказалась неприспособленной к новым условиям.

В связи с либерализацией цен реальный размер пенсионных выплат в первые месяцы 1992 г. упал более чем в 2 раза. Началась галопирующая инфляция, вследствие чего, появилась необходимость в компенсации (хотя бы частичной) потерь пенсионеров, а также в регулярной индексации пенсионных выплат.

Правительство приняло принципиальное решение и установило в начале 1992 г. одинаковый для всех получателей размер трудовой пенсии в размере 342 р. в месяц, а затем индексировало именно эту величину. Главным принципом, на котором строилось государственное регулирование пенсий в жестких макроэкономических и финансово-бюджетных условиях, являлась попытка предотвращения падения среднего уровня пенсий ниже прожиточного минимума пенсионера. По существу лишь этот критерий лежал в основе принятия решений о частоте, форме и размерах индексационных выплат.

В 1993 г. была введена новая дифференциация пенсий в соответствии с законодательными актами, принятыми Верховным Советом России. Практически был восстановлен принцип начисления пенсий, существовавший в советское время. Однако эта попытка привела к многочисленным социальным издержкам. Так, в частности, в ущемленном положении оказались пенсионеры старых лет назначений, то есть лица второго пенсионного возраста, не имеющие возможности работать и, тем самым, пополнять свои доходы.

В 1994 г. этот недостаток попытались исправить при помощи пересчета прошлых заработков, из которых исчисляется пенсия. Но повышение пенсий для лиц, имевших в прошлом более высокие заработки, вызвало недовольство со стороны пенсионеров, имевших более низкие заработки, но получавших в советское время пенсии в максимальном размере.

Однако гораздо более серьезный недостаток сложившейся в 1993–1994 гг. системы пенсионной защиты в России связан с проблемой максимальной пенсии. К 1997 г. максимальная пенсия не могла быть больше чем 3 минимальные пенсии, а для

лиц, имевших неблагоприятные условия труда, — 3,5 минимальные пенсии. В связи с тем, что размер минимальной пенсии (без введенной указом Президента Российской Федерации в 1995 г. компенсационной выплаты) был крайне низок (в конце 1996 г. составлял 26% официального прожиточного минимума пенсионера), размер максимальной пенсии был также невысок. С учетом всех возможных надбавок и льгот максимальная пенсия (без компенсационной выплаты) в тот период превышала прожиточный минимум пенсионера всего на 15%. Это привело к фактической ликвидации дифференциации трудовых пенсий из-за того, что в то время практически все лица, достигающие пенсионного возраста, предъявляли справку о заработной плате, достаточной для назначения максимальной пенсии.

Дополнительной формой материальной поддержки пенсионеров стала компенсационная выплата, введенная указом Президента Российской Федерации в мае 1995 г., наибольшая (в начале 1997 г. — 150 р. в месяц, достигшая к середине 2000 г. 300 р.) для тех, кто получает пенсию в минимальном размере и наименьшая — для тех, у кого пенсия максимальная. Тем самым, фактическая минимальная пенсия была поднята до 85% прожиточного минимума пенсионера, что было положительным шагом. Однако, в еще большей степени оказался уменьшенным разрыв между минимальной и максимальной пенсией.

Низкий размер пенсии и «уравниловка» обусловили введение с 1998 г. нового метода расчета государственных пенсий — исходя из индивидуального коэффициента пенсионера, по которому сумма получаемой пенсии номинально не была ограничена максимальным размером (хотя при расчете самого индивидуального коэффициента определенные ограничения применялись). Однако дальнейшее развитие пенсионной реформы оказалось неспособным преодолеть проблему низкого уровня пенсионного обеспечения в нашей стране по сравнению с развитыми странами мира, по отдельным позициям разрыв с уровнем зарубежных стран вырос еще больше. Механизм расчета индивидуального коэффициента пенсионера в модифицированном виде применяется до сих пор при конвертации пенсионных прав застрахованных лиц.

Практически на протяжении всего четвертого этапа развития отечественной пенсионной системы происходило снижение уровня реальных доходов пенсионеров, о чем свидетельствуют данные табл. 9. Конечно, немаловажную роль в ухудшении социального положения пенсионеров сыграл общий социально-экономический кризис в стране, но и неспособность правительства страны создать механизм пенсионной защиты, адекватный требованиям переходной экономики, в значительной степени обусловила неэффективность работы российской пенсионной системы, и как следствие, падение уровня жизни пенсионеров.

Таблица 9

*Динамика среднего размера пенсии
в Российской Федерации в 1990–2000 гг.*

Год	Средний размер трудовой пенсии с учетом компенсации, р.	В % к уровню 1990 г. в сопоставимых ценах
1990	116,4	100,0
1991	163,9	140,8
1992*	25,3	21,7
1993*	45,3	29,9
1994	127,6	35,2
1995	254,6	35,6
1996	337,2	43,4
1997	384,6	41,6
1998	430,8	29,7
1999	550,1	24,8
2000	893,7	25,8

* Размер пенсии приведен в ценах 1990 г.

Источник: [15, с. 152].

С 2001 г. страховой источник доходов Пенсионного фонда России был заменен налоговым — единым социальным налогом, что в определенной степени снизило эффективность работы финансового механизма пенсионной системы России.

Все преобразования в пенсионной системе России не позволили преодолеть проблемы, связанные с назначением пенсий, вследствие чего в начале XXI в. назрела необходимость корен-

ных преобразований и перехода к новому этапу развития пенсионной защиты в нашей стране.

На данном этапе развития отечественной пенсионной системы была предпринята попытка создания пенсионной системы смешанного типа, как наиболее распространенного в странах с рыночной экономикой. Однако общие социальные проблемы страны того периода (низкий уровень заработной платы, с которой начислялись пенсионные взносы, низкая налоговая культура населения и т.п.) не позволили в полной мере реализовать все положительные качества, присущие данному типу пенсионных систем.

V. Солидарно-накопительный этап (с 2002 года)

Демографические проблемы России, вызванные старением населения, приводящие к росту численности пенсионеров и сокращению числа трудоспособного населения, требовали поиска путей преодоления надвигающегося в начале XXI в. кризиса распределительного пенсионного механизма, на основе которого строилась пенсионная система России. Учитывая, что распределительная пенсионная система России полностью зависит от демографической ситуации, ухудшение которой началось уже в конце минувшего века, с 1990-х гг. в нашей стране стали разрабатываться проекты привнесения в российскую пенсионную систему накопительных элементов, независимых от демографических факторов, за счет чего предполагалось создать базу для пенсионной защиты граждан страны.

Учитывая, что накопительный пенсионный механизм строится на долгосрочной основе (в развитых странах достигающий десятилетия), в Российской Федерации период привнесения накопительных элементов был растянут на 12 лет — с 2002 по 2013 г., после которого и предполагалось осуществлять первые выплаты накопительных пенсий. Поэтапность перехода к комбинированной солидарно-накопительной пенсионной системе предполагает ежегодное изменение расчетных показателей для определения размера пенсии, тарифов страховых взносов в Пенсионный фонд России и т.д. В целом же, можно отметить, что действующий пятый этап развития пенсионной системы России еще находится в стадии своего развития.

Качественные характеристики современной пенсионной системы России демонстрирует рис. 1. Единая пенсионная система использует трехуровневый подход к управлению пенсионными рисками, как это принято в пенсионных системах смешанного типа. На базовом уровне через механизм государственного пенсионного обеспечения осуществляется поглощение пенсионных рисков низкодоходных групп населения, их социальное обеспечение осуществляется на минимальном уровне; на этом же уровне осуществляется государственное пенсионное обеспечение лиц с особым статусом (военнослужащих, милиционеров, государственных служащих и т.п.), им замещается часть утраченного дохода. На страховом уровне через механизм обязательного пенсионного страхования осуществляется коллективное перераспределение пенсионных рисков трудящейся части населения. На дополнительном уровне через механизм негосударственного пенсионного страхования осуществляется индивидуальное покрытие пенсионных рисков высокодоходных групп населения.



Рис. 1. Качественные характеристики пенсионной системы России

На рис. 2 представлена схема финансовых потоков современной пенсионной системы России. Источником образования финансовых ресурсов пенсионной системы являются обязательные и добровольные платежи хозяйствующих субъектов и граждан, самостоятельно страхующих свои пенсионные риски. На базовом уровне обязательные платежи (налоги) перечисляются в федеральный бюджет, откуда направляются на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению; часть пенсий данного уровня пенсионной системы выплачивается из Пенсионного фонда России, для чего в него перечисляются средства из федерального бюджета. Страховой уровень пенсионной системы формируется за счет обязательных платежей хозяйствующих субъектов и граждан в Пенсионный фонд России, к таковым платежам относятся — единый социальный налог (до 2010 г.) и страховые взносы. Доходным источником на дополнительном уровне являются добровольные пенсионные взносы работодателей и граждан в негосударственные пенсионные фонды.

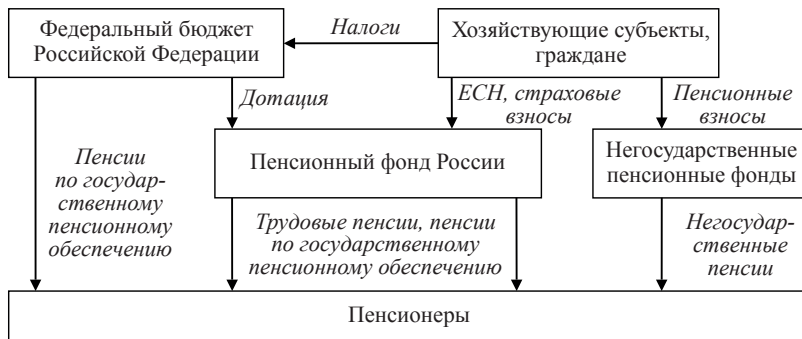


Рис. 2. *Схема финансовых потоков пенсионной системы России*

Конструкция современной российской пенсионной системы соответствует смешанному типу (модель Бевериджа), применяемому в условиях рыночной экономики. Таковы требования текущей социально-экономической обстановки в стране.

Очередной этап крупных преобразований в области пенсионной защиты населения России связан с принятием в декабре 2012 г. Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее — Стратегия). В Стратегии обо-

значены следующие основные цели развития пенсионной системы: 1) гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения; 2) обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы¹. Однако следует отметить, что меры предусмотренные Стратегией не позволяют решить ключевую проблему российской пенсионной системы — отсутствия у нее финансовой устойчивости и зависимости от дотаций из федерального бюджета в условиях невысокого уровня государственного пенсионного обеспечения (коэффициент замещения государственной пенсией предыдущего заработка составляет менее 40%). Кроме того, предусмотренное Стратегией изъятие пенсионных накоплений у граждан, которые не перевели их из государственной управляющей компании до конца 2014 г., станет сдерживающим фактором для развития накопительного компонента национальной пенсионной системы.

Анализ каждого этапа эволюции пенсионной системы России, проведенный выше, показал, что пенсионная система реформируется под те социальные, политические и экономические условия, которые сложились в государстве. При этом периодически менялись методы управления пенсионными рисками — социальное страхование и социальное обеспечение, исходя из того, какой из вышеуказанных методов более эффективно справлялся с задачей покрытия пенсионных рисков. На отдельных этапах имела место комбинация обоих методов.

Список использованной литературы

1. Бабич А. М. Экономика социального страхования: курс лекций / А. М. Бабич, Е. Н. Егоров, Е. Н. Жильцов. — М. : ТЕИС, 1998. — 190 с.
2. Быховский Н. О страховании инвалидности / Н. Быховский // Вопросы страхования. — 1924. — № 12. — С. 4–5.
3. Вигдорчик Н. А. Теория и практика социального страхования / Н. А. Вигдорчик. — Л. : Книга, 1925. — Вып. 1 : Теоретические основы социального страхования. — 151 с.
4. Вульф Л. Стаж священнослужителей / Л. Вульф // Пенсионное обеспечение. — 2005. — № 11. — С. 8–12.

¹ Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации размещена на официальном сайте Министерства труда и социальной защиты РФ. — Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru>.

5. Гордин В. Э. Чем старость обеспечим? / В. Э. Гордин. — М. : Мысль, 1988. — 126 с.
6. Государственный бюджет СССР: учеб. / под ред. М. В. Романовского, Г. Л. Рабиновича — М. : Финансы и статистика, 1988. — 383 с.
7. История социалистической экономики СССР / В. А. Виноградов, Ю. Ф. Воробьев, И. А. Гладков ; редкол. : И. А. Гладков (отв. ред.) [и др.]. — М. : Наука, 1976. — Т. 1 : Советская экономика в 1917–1920 гг. — 448 с.
8. Кац Я. Ю. Социальное страхование в Иркутске в 1923-1924 хозяйственном году / Я. Ю. Кац. — Иркутск : Изд. Ком. Ирк. общей кассы соц. страх, 1924. — 84 с.
9. Ленин В. И. Полн. собр. соч. / В. И. Ленин; 5 изд. — Т. 7 : Сентябрь 1902 — сентябрь 1903. — М. : Политиздат, 1976. — 622 с.
10. Лирцман М. Взносы на социальное страхование / М. Лирцман, О. Моргулев. — М. : Профиздат, 1940. — 109 с.
11. Мамедов А.А. Российское социальное страхование // Страхование дело. — 2004. — № 3. — С. 13–18.
12. Роик В. Д. Эволюция форм социальной защиты в России / В. Д. Роик // Человек и труд. — 2004. — № 10. — С. 25–30.
13. Роик В. Д. Социальная модель государства: опыт западноевропейских стран и выбор России / В. Д. Роик // Человек и труд. — 2005. — № 12. — С. 19–22.
14. Семашко Н. А. Право на социальное обеспечение / Н. А. Семашко. — М. : Изд. НКЮ СССР, 1938. — 48 с.
15. Соловьев А. К. Финансовая система обязательного пенсионного страхования в России / А. К. Соловьев. — М. : Финансы и статистика, 2003. — 480 с.
16. Чехутова В. С. Финансовые ресурсы социального обеспечения / В. С. Чехутова, Т. В. Митькина. — М. : Финансы и статистика, 1986. — 110 с.

Информация об авторе

Федотов Дмитрий Юрьевич — доктор экономических наук, доцент, декан факультета налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: fdy@inbox.ru.

Author

Fedotov Dmitry Yurievich — D.Sc. in Economics, Associate Professor, Dean of Tax and Customs Department, Baikal State University of Economics and Law, 11, Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: fdy@inbox.ru.