Лекция № 1. Эволюция пенсионной системы России

1.Возникновение и развитие системы пенсионного обеспечения в России до 1992 г.
2.Система пенсионного обеспечения в Российской Федерации в 1992-2001гг.
3. Характеристика современной системы пенсионного обеспечения России

Государственное пенсионное страхование в России зародилось значительно позднее, чем в большинстве развитых стран в начале XX в., и не получило широкого распространения на все категории населения России.
До XVII века основными формами материального обеспечения престарелых и нетрудоспособных были:
1.содержание как привилегия,предоставляемая государственным чиновникам и военным при выходе в отставку по возрасту или в связи с увечьем, полученным на войне;
2.благотворительность;
3.опека и попечительство;
4.гражданско-правове обеспечения в рамках семейных отношений;
5.государственно призрение для беднейших слоев населения;
6.коллегиальная взаимопомощь внутри крестьянских общин.
Основой российского пенсионного законодательства был «Устав о пенсиях и единовременных пособиях государственным (военным и гражданским) служащим», утвержденный 6 декабря 1827г. Николаем I и введенный в действие его Указом с 1 января 1828г.
Указом и Уставом были определены три принципиальных положения пенсионного законодательства[6].
Во-первых, выплата пенсий и пособий должна производится из средств Государственного казначейства, которому были перечислены все « пенсионные капиталы» и суммы, накопившиеся по разным местам « на производство пенсий и пособий». Таким образом, в России был создан централизованный государственный бюджетный пенсионный фонд. Вместе с тем незначительная часть пенсий выплачивалась и из других источников: земских и городских сборов, войсковых (казачьих) средств.
Во-вторых, размер пенсий должен определяться не по окладам жалования, а по окладам пенсий в соответствии с разрядом должности выходящего в отставку чиновника и продолжительности его службы. Разряды должностей были установлены в «Расписании окладов для определения пенсий гражданским чиновникам по их должностям».
В-третьих, должно быть гарантировано пенсионное обеспечение вдов и сирот гражданских служащих.

До 1917 года случай наступления старости не включался в сферу социального страхования. В данный период в России, как и в большинстве государств мира, действовала родовая форма поддержки лиц преклонного возраста, основанная на том, что содержание стариков брали на себя члены его семей. Право на государственное пенсионное обеспечение в России имели только государственные чиновники, и в число революционных требований большевиков было включено требование установления всеобщего пенсионного обеспечения.[11]

В Российской империи, как и в других странах, становление и развитие широкомасштабной социальной поддержки неимущих слоев населения, в том числе и в форме пенсионного обеспечения, предшествовал длительный исторический период, в течении которого государство оказывало лишь эпизодическую помощь нуждающимся, включая пожилых людей.

В Российской империи существовали два вида пенсионного обеспечения:

1. государственное бюджетное, когда пенсии выплачивались из сумм государственного казначейства на основе общих узаконений, Высочайших повелений и особенных уставов о пенсиях и пособиях некоторых ведомств;
2. негосударственное внебюджетное, когда пенсии выплачивались из капиталов, принадлежащих участникам эмеритальных и пенсионных касс гражданских, военно- сухопутного и морского ведомств.

В дореволюционной России исторически сложились и развивались следующие основные пенсионные модели: эмеритальная («эмерит»- выслуга, заслуга), действующая в соответствии с принципами страхования, и сберегательно-вспомогательная.

Следующим крупным шагом по пути реформирования в Российский империи государственной системы социального страхования явилось принятие 23 июня 1912 года целого ряда законов:

- « О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве».
- « Об обеспечении рабочих на случай болезни».

_ «Об утверждении Советов по делам страхования рабочих».

- « Об утверждении присутствий по делам страхования рабочих».

В завершающий период истории Российской империи и в краткий период существования Временного правительства были предприняты попытки усилить роль государства в социальной сфере. Временное правительство учредило два министерства, деятельность которых в других исторических условиях могла бы играть важную роль в развитии государственного призрения, просуществовавшие чуть больше 5 месяцев.

Однако в условиях первой мировой войны, углублявшегося экономического кризиса, назревшей революции и гражданской войны Временное правительство не смогло наладить эффективную социальную политику и осуществить действенные меры в социальной сфере, в том числе направленные на помощь неимущим и пожилым гражданам.

Советская власть начала реформу социального страхования с декларации Народного Комиссара труда от 30 октября 1917г. О введении в России «полного социального страхования». В основу проектируемой реформы были заложены следующие принципы:

- распространение страхования на всех без исключения наемных рабочих, а также городскую бедноту; на все виды потерь трудоспособности, а именно: на случай болезни, увечья, инвалидности, старости, а также безработицы;
- все расходы по страхованию целиком ложились на предпринимателя;
- возмещение, по меньшей мере, полного заработка в случае утраты трудоспособности и безработицы;
- полное самоуправление застрахованных во всех страховых организациях.

Действовавшая в СССР система пенсионного обеспечения функционировала 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.

Средства на государственное пенсионное обеспечение, как и другие средства на государственное социальное страхование, аккумулировались в бюджете государственного социального страхования, который входил составной частью в государственный бюджет страны. Таким образом, предшествовавшая пенсионная система была основана на консолидированной программе финансирования выплаты пенсий и полностью зависела от сбалансированности государственного бюджета страны.[7]

Средства на социальное обеспечение в советский период складывались из следующих составляющих:

1. взносов частных предприятий, учреждений и отдельных работодателей;
2. взносов национализированных и государственных предприятий и учреждений;
3. взносов подлежащих обеспечению (в случае отсутствия работодателей- члены артели, ремесленники, сельские хозяева и т.п.);
4. пеней по просроченным платежам на социальное обеспечение и штрафов;

5.доходов с имущества и капитала учреждений социального обеспечения.

Основным источником средств социального обеспечения были взносы предприятий, учреждений и хозяйств, пользовавшихся чужим трудом за вознаграждение, за всех без исключения занятых, без каких- либо удержаний из заработной платы. Тарифы взносов периодически устанавливались отделом социального обеспечения и охраны труда Наркомтруда.

Важным этапом формирования цивилизованной программы государственного пенсионного страхования следует рассматривать середину

60-х годов, когда с 1 января 1965г. государство установило право на получение пенсий колхозникам в период наступления соответствующего возраста, получения инвалидности либо по случаю потери кормильца.
В советский период пенсионная система приобрела социальнообеспечительный, государственно- патерналистский характер и была ориентирована на решение текущих задач стимулирования занятости в ведущих отраслях народного хозяйства, вспомоществования по случаю инвалидности и старости широких масс населения.
С финансовой точки зрения все усилия были направлены на обеспечение выполнения текущих обязательств перед пенсионерами, но непреодолимое противоречие между постоянным расширением пенсионных льгот и ограниченными финансовыми ресурсами неуклонно вело к снижению уровня пенсионного обеспечения подавляющей массы пенсионеров.
К 90-м годам XX века пенсионная система сформировалась к тому виду, который сохранился до периода демократических реформ. Пенсионный Фонд РСФСР был образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года. С 1 января 1991 года вступило в действие Временное положение о Пенсионном фонде РСФСР. В состав Правления фонда по должности входили председатель, первый заместитель и заместители председателя.
Одними из важнейших задач в постсоветском периоде в сфере пенсионного обеспечения являлись:

1. преодоление разрыва между материальным положение пенсионеров и уровнем жизни работающего населения;
2. формирование единого подхода к социальному обеспечению различных категорий и групп населения.

Законопроектами предлагалось утверждение пенсионного возраста, механизм исчисления пенсий, в полной мере учитывающий стаж работы и размер материального вознаграждения за вложенный труд..
Важным новшеством стало распространение равного права на трудовую пенсию для всех лиц, занятых общественно полезным трудом.
Система пенсионного обеспечения, сложившаяся в СССР к концу 80=х годов, после начала радикальных экономических реформ (19992 год) оказалась неприспособленной к новым условиям.[8]

2.Система пенсионного обеспечения в Российской Федерации в 1992-2001гг.

В 1992 году в России начало действовать новое пенсионное законодательство, принятое в пору пребывания РСФСР в составе СССР.
Главной его особенностью являлась более выраженная социальная направленность:
1.унификация для всех категорий занятых, включая священнослужителей, творческих работников и т.п.;

2.расширение списка льготных категорий для более раннего выхода на пенсию;
3.введение социальных пенсий для лиц, не имеющих трудового стажа;
4. установление размера пенсий в равной степени, зависящего от предыдущего заработка и трудового стажа, а также многое другое связанное с формой расчетов пенсионных выплат.
Однако главное новшество заключалось в том, что была введена выплата полного размера пенсий всем работающим пенсионерам без исключения. В результате к настоящему времени все пожилое население России находится на содержании государства.
В связи с либерализацией цен реальный размер пенсионных выплат в первые месяцы 192 года упал более чем в 2 раза. Началась открытая высокая инфляция. Тем самым, появилась необходимость, во-первых, в компенсации потерь пенсионеров, и во-вторых, регулярной индексации пенсионных выплат.
Правительство РФ приняло решение и установило в начале 1992 года одинаковый размер для всех получателей размер трудовой песни в размере 342 рубля в месяц, а затем индексировало данную 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.
Таким образом, в постсоветский период пенсионное обеспечение осуществлялось в форме обязательного государственного социального страхования трудового населения страны. Новшеством стало создание Пенсионного фонда РФ, где аккумулировались денежные средства на выплату пенсий. Законопроектами предлагалось утверждение пенсионного возраста, механизм исчисления пенсий, в полной мере учитывающий стаж работы и размер материального вознаграждения за вложенный труд.

Проблема социальной защиты людей, утративших трудоспособность в связи с возрастом, особенно вопросы их пенсионного обеспечения, актуальны не только в России, но и во всем мире.
Современная пенсионная система представляет собой сложный организм, объединяющий экономические и правовые институты, предназначенные для удовлетворения интересов различных слоев общества.
Пенсионная система - это совокупность создаваемых государством правовых, экономических, организационных институтов и норм, предусматривающих предоставление гражданам материального обеспечения в виде пенсий.
Пенсия (от латинского слова pension – платеж)- регулярная денежная выплата (в расчете на месяц), которая производится в установленном законом порядке определенным категориям лиц из специальных фондов и других источников, предусмотренных для этих целей.

Основаниями для пенсионного обеспечения по российскому праву являются достижение соответствующего пенсионного возраста, наступление инвалидности, а для нетрудоспособных членов семьи кормильца – его смерть; для пенсионного обеспечения отдельных категорий - длительное выполнение профессиональной деятельности.

К основным институтам пенсионной системы относятся: социальное страхование; социальные пенсии, предоставляемые государством; частная страховая инициатива и корпоративные пенсии, финансируемые предприятиями. Неправомерно их противопоставление, поскольку в развитых рыночных экономиках каждый из этих четырех институтов пенсионной системы выполняет свою функцию и обеспечивает определенный уровень социальной защиты.[9]

Социальное страхование является формой социальной защиты экономически активного населения от различных рисков, связанных с потерей работы, трудоспособности и доходов, на основе коллективной солидарности возмещения дохода.

Современная пенсионная система Российской Федерации имеет следующую структуру:

1.Обязательное пенсионное страхование;

2. Государственное пенсионное обеспечение;

3.Негосударственное (дополнительное) пенсионное обеспечение.

Обязательное пенсионное страхование - это система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения. Предусматривает выплату трудовых пенсий в зависимости от страхового (трудового) стажа, суммы взносов, финансируется как за счет текущих поступлений в Пенсионный фонд РФ, так и счет федерального бюджета, финансируемые за счет страховых взносов работодателя.

Законодательство РФ об обязательном пенсионном страховании состоит из Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, федеральных законов « Об обязательном пенсионном страховании», « Об основах обязательного социального страхования», «О трудовых пенсиях в РФ», «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

Субъектами обязательного пенсионного страхования являются федеральные органы государственной власти, страхователи, страховщик и застрахованные лица.

Страховщиком в системе обязательного пенсионного страхования является Пенсионный Фонд России (ПФР), который является самостоятельным финансово-кредитным учреждение, образованным в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ или организация,

производящая страхование и принимающая на себя обязательства возместить страхователю или другим лицам, участвующим в страховании, ущерб или выплатить страховую сумму.
Страхователями в системе обязательного пенсионного страхования являются:
1.лица, производящие выплаты физическим лицам, в том числе организации, индивидуальные предприниматели, физические лица;
2.лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой.
Застрахованное лицо - это лицо, на которое распространяется обязательное пенсионное страхование, а также занятое на рабочем месте с особыми (тяжелыми и вредными) условиями труда, лицо, за которое уплачиваются страховые взносы на финансирование трудовой пенсии.

3. Характеристика современной системы пенсионного обеспечения России

В новой модели расчета пенсий заработная плата работника будет учитываться в полном объеме и на протяжении всего трудового стажа. Новая модель, оставаясь распределительной, дополняется персонифицированным учетом и накоплением пенсионных прав гражданина и пенсионных обязательств государства. Старая система в основе своей являлась не столько распределительной, сколько перераспределительной – между группами с различным уровнем дохода;
Индивидуальный (персонифицированный) учет – это организация и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации пенсионных прав в соответствии с действующим законом.
Новая пенсионная модель в большей мере является страховой моделью, в которой размер пенсии зависит от размера заработной платы;
Новая модель, так же как и старая, основана на принципе солидарности поколений. Но в отличие от старой она основана на персонифицированном учете обязательств государства перед будущим пенсионером. При этом на счетах граждан будут накапливаться не средства, а обязательства государства перед гражданами. Платежи за работающих будут поступать в Пенсионный фонд России и фиксироваться на лицевых счетах, но деньги, как и раньше, будут направляться на выплаты пенсий нынешним пенсионерам;
Новым пенсионным законодательством установлены и новые нормы по трудовому стажу. Минимальный стаж для получения базовой пенсии будет составлять 5 лет. В существующей модели отработанными годами определялось, какой процент от учитываемой зарплаты может получить в виде пенсии работник. Согласно новой модели, основным показателем, который будет определять размер пенсии - будет сумма рублей на лицевом счете. Сумма эта будет во многом зависеть от количества отработанных лет. Чем больше лет, тем больше пенсионный капитал, тем больше пенсия;
В новой пенсионной модели предложена принципиально новая схема индексации пенсий. В основе ее – прогноз темпов инфляции и роста

заработной платы на планируемый год. По этим показателям и с учетом прогнозируемых доходов пенсионной системы и будет определяться размер индексации на год, утверждаемый в бюджете ПФР. [12]

Индексация пенсий — это увеличение размера соответствующих частей пенсий на основании постановлений Правительства РФ в целях компенсации снижения покупательной способности пенсии в связи с инфляцией и ростом цен.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее - Стратегия) разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"

Необходимость подготовки Стратегии обуславливается экономическими и демографическими вызовами, стоящими перед отечественной системой пенсионного страхования (далее - пенсионная система).

Цель Стратегии - определение направлений и задач по обеспечению развития в Российской Федерации пенсионной системы.

Стратегия направлена на совершенствование пенсионной системы, которая должна быть адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации и соответствовать международным стандартам. Стратегия определяет на период до 2030 года социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на отдельных этапах ее реализации.

Основные итоги функционирования пенсионной системы

В Российской Федерации в течение последних 10 лет проводились мероприятия, направленные на совершенствование пенсионной системы, по итогам которых достигнуты следующие результаты:

- Установление гарантированного минимального уровня материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации. Так, средний размер трудовой пенсии по старости в Российской Федерации в 2012 году составил 9706 рублей. С 2002 года он увеличился в 6,5 раз в номинальном размере и более чем в 2,8 раза в реальном.
- Отношение трудовой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера постоянно увеличивалось и составило в 2002 году - 108,4%, в 2007 году - 110,4% и в 2012 году - 179,8%.
- Отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы по экономике в 2002 году составляло 34%, к 2007 г. оно снизилось до 25% ввиду вызванного объективными причинами отставания темпов индексации трудовой пенсии от темпов роста заработной платы, а к 2012 году увеличилось до 36,8% в результате роста базовой части трудовой пенсии в 2008 - 2009 годах и проведения в 2010 году валоризации пенсионных прав за советский период.

Таким образом, проводимая пенсионная политика была направлена на обеспечение социально приемлемого уровня пенсий.

Вместе с тем в рамках пенсионной системы не достигнуты долгосрочная финансовая устойчивость и сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Инерционный сценарий развития пенсионной системы (сохранение существующей модели) в условиях действующего пенсионного законодательства неизбежно приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- невозможность поддержания размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличение численности низкодоходных групп среди пенсионеров. Так, повышение уровня жизни пенсионеров затормозится, и к 2030 году средний размер трудовой пенсии по старости может не достигнуть минимального целевого уровня в 2,5 прожиточного минимума пенсионера, и отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы по экономике будет снижаться;
- обострение проблемы обеспечения приемлемого уровня пенсионных прав для средне - и высокодоходных категорий граждан;
-

нарастание рисков,связанных с недостаточной финансовой устойчивостью не государственных пенсионных фондов;

- отсутствие источника и механизма обеспечения сохранности пенсионных накоплений, в том числе с учетом их возрастающих объемов;

Причинами сложившейся ситуации являются внешние по отношению к пенсионной системе экономические и демографические факторы: макроэкономические параметры, структура занятости, показатели производительности труда, инфляция и размер заработной платы; большой объем теневой занятости и скрытой заработной платы; рост демографической нагрузки и высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте.

Кроме того, в пенсионной системе сохраняются значительные внутренние негативные факторы: остается нерешенной проблема досрочных пенсий; не установлен сбалансированный тариф страховых взносов для самозанятых граждан; пенсия в значительной мере утратила функцию страхования потери заработка в связи с достижением пенсионного возраста; несоответствие тарифов страховых взносов и обязательств по выплате трудовой пенсии.

Накопительная составляющая пенсионной системы требует существенной модернизации, в том числе в части, касающейся обеспечения финансовой устойчивости негосударственных пенсионных фондов и гарантий исполнения ими в полном объеме обязательств по выплате пенсий, создания эффективной системы контроля за инвестированием, а также расширения перечня финансовых институтов и инструментов.

Основные цели и задачи развития пенсионной системы

Основными целями развития пенсионной системы являются:

- гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;

- обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Задачами развития пенсионной системы являются:

- обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- обеспечение совокупного минимального дохода пенсионера на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, а также среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера;
- поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;
- обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансирования;
- развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне - и высокодоходных категорий - с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);
- повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Для достижения этих целей должна быть осуществлена модернизация основных институтов действующей пенсионной системы. При этом необходимо обеспечивать преемственность и сохранить социально-страховой принцип функционирования данной системы, согласно которому трудовая пенсия представляет собой компенсацию части заработной платы работника в случаях достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, а также в связи со смертью кормильца (применительно к нетрудоспособным членам семьи умершего работника).

Пенсионная система должна базироваться на трехуровневой модели:

1-й уровень - трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

2-й уровень - корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании индивидуального трудового и (или) коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения;

3-й уровень - частная пенсия, формируемая работником (физическим лицом).

Направления реализации Стратегии

Основными направлениями реализации Стратегии являются:

- совершенствование тарифно-бюджетной политики;
- реформирование института досрочных пенсий;
- реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы;
- развитие корпоративного пенсионного обеспечения;
- совершенствование системы формирования пенсионных прав;
- совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием;

Ожидаемые результаты

- Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить достойный уровень пенсий гражданам на основе принципа социальной справедливости.
- Будет создана понятная и прозрачная пенсионная система, позволяющая гражданам выбирать наиболее приемлемую для них пенсионную стратегию.

При этом предусматривается:

- достижение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости на уровне 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера;
- достижение максимально возможной сбалансированности пенсионной системы.