



К середине 1980-х годов в пенсионном обеспечении возобладали уравнивательные тенденции, произошло снижение размеров пенсий по отношению к прошлой заработной плате, реальные размеры пенсий постоянно сокращались из-за отсутствия механизма индексации.

Первый этап осуществления пенсионной реформы связан с принятием Закона «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20.11.90 г. В связи с принятием данного закона был впервые создан Пенсионный фонд России как самостоятельная внебюджетная кредитно-финансовая система.

Глубокий анализ социально-экономических причин, в силу которых наша страна объективно нуждалась в принятии нового пенсионного закона, был дан в ряде научных работ, опубликованных в 1987-1992 гг.

Главные из них не потеряли своего значения до сих пор и стали в последнее время еще более актуальными, однако, прежде чем они будут рассмотрены, необходимо остановиться на причинах ситуационного характера, связанных с тем, что Россия принимает пенсионный закон вскоре после принятия союзного закона 15.05.90 г. «О пенсионном обеспечении граждан СССР».

Такое положение, когда одна из республик СССР, продолжая оставаться в его составе, «осмеливается» принимать самостоятельно один из важнейших социальных законов, расценивается средствами массовой информации не иначе как «война законов».

На самом деле ситуация после принятия союзного закона складывалась для России чрезвычайно неблагоприятно. Это было связано с тем, что союзный закон ни одной из социально-экономических проблем пенсионного обеспечения, по существу, не решил и означал лишь «косметический ремонт» союзной пенсионной системы. В то же время в связи с его принятием создавался и Пенсионный фонд СССР, в который все предприятия, организации должны были вносить страховые взносы, более чем в три раза превышающие прежний их размер, то есть законодательно закреплялось пенсионное донорство России. Поэтому одной из причин принятия Россией пенсионного закона вслед за принятием союзного - была необходимость не допустить утечки значительных средств, предназначенных для пенсионного

обеспечения граждан, работающих и живущих в России, на выплату пенсий тем, кто работал и жил за ее пределами. Достижение данной цели позволило создать на первом этапе пенсионной реформы устойчивую финансовую базу путем аккумуляции страховых взносов работодателей и самих трудящихся в Пенсионном фонде России.

К числу причин социально-экономического характера, обусловивших объективные предпосылки пенсионной реформы, следует отнести девальвацию пенсионной системы советского периода, превратившейся в уникальную уравнительную систему, финансируемую на протяжении многих десятилетий по «остаточному принципу».

Формально пенсионное обеспечение трудящихся осуществлялось в порядке государственного социального страхования. При этом в течение многих лет гражданам навязывался постулат о том, что государственное социальное страхование (и пенсионное обеспечение как часть его) осуществляется в нашей стране якобы за счет государства. Эта идея, закрепленная законодательно и внедренная в сознание людей, умело использовалась в практике формирования управленческих решений. Уровень оплаты труда работающих был одним из низких в мире, и львиная доля того, что создавалось их трудом, изымалось государством под предлогом «заботы о благе народа», поскольку трудящиеся были освобождены от уплаты страховых взносов из личных трудовых доходов. Это выдавалось за величайшее социальное завоевание. Средства социального страхования практически слились с налоговыми платежами и аккумулировались в государственном бюджете вместе с иными бюджетными доходами. Финансирование расходов на выплату пенсий осуществлялось в основном за счет государственной дотации ввиду низких страховых взносов.

Экономическая сущность обязательного пенсионного страхования коренится в производственных отношениях и связана с реальной стоимостью рабочей силы. Стоимость рабочей силы не может определяться в развитых странах ценой лишь «живого» труда в период ее функционирования непосредственно в процессе производства. Она включает в себя и другие оплачиваемые периоды, в частности, пенсионный период жизни человека. Поэтому одним из элементов, формирующих стоимость рабочей силы, являются страховые взносы, уплачиваемые как каждым работодателем, так и работником.

Социальная сущность страховых пенсионных систем заключается в солидарности всех застрахованных и всех работодателей, работающих в разных регионах,

различных отраслях и организациях. Но, пожалуй, одним из главных факторов, гарантирующих надежность функционирования системы обязательного социального пенсионного страхования, является солидарность поколений.

На протяжении 1990-х годов происходило постоянное увеличение социальной нагрузки на занятое население, обусловленное как экономическими (сокращение численности занятых), так и демографическими причинами (старение населения). Влияние демографического фактора в перспективе будет возрастать. В 90-е годы дополнительной причиной увеличения социальной нагрузки явился рост числа пенсионеров, происходивший во многом за счет распространенности льготных пенсий.

Новое пенсионное законодательство, которое начало действовать в 1992 г., представляло собой логическое продолжение ранее действовавшей пенсионной парадигмы и имело ярко выраженную социальную направленность: унификация норм пенсионного обеспечения для всех категорий занятых; введение социальных пенсий для лиц, не имеющих трудового стажа; установление размера пенсии, в равной степени зависящего от предыдущего заработка и трудового стажа, некоторые другие нормы, связанные с порядком расчетов пенсионных выплат, а также расширение списка льготных категорий для более раннего выхода на пенсию. В результате новый Закон привел к существенному увеличению числа пенсионеров в возрастах до официального пенсионного возраста. Так, в 1992–1993 гг. по сравнению с 1991 г. число ранних пенсионеров увеличилось не менее чем на 30%.

Главное новшество заключалось в том, что была введена выплата полного размера пенсии всем работающим пенсионерам без исключения. В результате состав населения старше трудоспособного возраста стал практически однородным: пенсию стали получать почти все пожилые граждане, независимо от прежних трудовых заслуг. Вне пенсионной системы оставались лишь никогда не работавшие женщины в возрасте 55–59 лет и мужчины в возрасте 60–64 лет, так как для назначения социальных пенсий требовался возраст, на 5 лет превышающий официальный пенсионный возраст.

Итак, необходимость кардинальной пенсионной реформы в России стала очевидна.

В августе 1995 г. Правительство РФ утвердило «Концепцию реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации». В Концепции признавалась неэффективность действовавших принципов построения системы пенсионного

обеспечения и наряду с реализацией прав граждан на пенсионное обеспечение в качестве основных целей выдвигались:

- обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы и создание предпосылок для устойчивого развития пенсионного обеспечения на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования;
- адаптация системы пенсионного обеспечения к развивающимся рыночным отношениям в Российской Федерации;
- рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;
- повышение эффективности пенсионного обеспечения граждан путем совершенствования системы управления.

1997 г. стал наиболее продуктивным с точки зрения выработки конкретных предложений по реформированию пенсионной системы.

В 1997 г. специально созданная рабочая группа Министерства труда и социального развития России, ориентируясь на успешный опыт чилийской пенсионной реформы и рекомендации Всемирного банка, разработала новую модель, получившую название трехуровневой концепции пенсионного обеспечения. Основное отличие новой концепции состояло во внедрении обязательного накопительного компонента финансирования пенсий на основе индивидуальных счетов и с передачей управления накоплением частным компаниям.

Реформу пенсионной системы предполагалось начать с 1 января 1998 года, но итоговый вариант новой Концепции был вынесен осенью 1997 г. на заседание Комиссии по экономической реформе. За это время в концепцию реформирования пенсионной системы на основе накопительных принципов были внесены существенные изменения, а ее начало сдвинуто на 1 января 1999 г.

Результатом доработки стала Программа пенсионной реформы, проект которой был рассмотрен и одобрен на очередном заседании Правительства в конце 1997 г. В мае 1998 г. Программа была утверждена.

В 1999 г. большинство экспертов оценивали перспективы пенсионной реформы в России крайне пессимистично. Тем не менее, учитывая неизбежность продолжения демографического старения населения, уже в 2000 г. реформа пенсионного обеспечения снова стала предметом обсуждения на правительственном уровне. Ее старт был намечен на 2002 г.

Подводя итоги, можно выделить, по крайней мере, четыре основные группы причин критической ситуации, возникшей в области пенсионного обеспечения, которые в принципе заставили говорить о необходимости пенсионной реформы.