

УДК 349.3

Российская пенсионная система: право, экономика, демография

Миронова Тамара Карловна

Доктор юридических наук,

профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения,
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина,
123995, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: mtk2009@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются отдельные аспекты взаимосвязи экономических, социальных, правовых и демографических факторов в российской пенсионной системе. Развитие этой системы должно предусматривать наряду с государственным и индивидуальным пенсионным страхованием формирование нового уровня – подсистемы добровольного пенсионного социального страхования. Эта подсистема базируется на принципах добровольности и социальной солидарности. Ее функционирование осуществляется под контролем представителей работников, работодателей, самозанятых граждан.

Ключевые слова

Пенсионная система, пенсионное страхование, добровольное пенсионное социальное страхование, пенсионный возраст.

Введение

Современные дискуссии о будущем российской пенсионной систе-

мы, которые ведут сегодня государственные деятели, политики, ученые, специалисты, иные заинтересованные лица, в своем концентрированном вы-

ражении представляют собой столкновение различных точек зрения относительно оценки существующих проблем, путей их разрешения и выбора новых подходов, которые будут определять перспективы развития системы пенсионного обеспечения в нашей стране. В зависимости от того, какие тенденции возобладают, результатом принимаемых решений будет либо построение пенсионной системы, адекватной реалиям российской экономики и учитывающей международные стандарты достойного уровня пенсионного обеспечения граждан, либо еще большее углубление кризиса национальной пенсионной системы, усиление ее негативного влияния на экономику в целом, возникновение социальной напряженности.

В ходе научных и политических дискуссий нередко высказываются аргументы взаимоисключающего характера, когда экономические аспекты противопоставляются социальным, позиции оппонентов противостоят друг другу, нет поиска точек соприкосновения.

С точки зрения социальной и правовой важнейшей проблемой является низкий уровень пенсионного обеспечения граждан, который не согласуется с международными стан-

дартами¹. Необходимы решения, направленные на повышение размеров пенсий, что требует дополнительных финансовых ресурсов.

С позиций экономического подхода чрезвычайно актуальными проблемами являются: недостаток средств в Пенсионном фонде РФ (ПФР) на выплату существующих пенсий, снижение возможностей федерального бюджета по покрытию дефицита бюджета ПФР, поиск дополнительных источников покрытия дефицита, корректировка пенсионной системы с учетом изменения демографической ситуации в России. В этих условиях сложно вести речь о значительном повышении уровня пенсионного обеспечения граждан.

Важнейшая проблема пенсионной системы

Существующие сегодня проблемы и тревоги связаны с таким основополагающим компонентом пенсионной системы, как обязательное пенсионное страхование. Включенность связанных с обязательным пен-

1 Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / Отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. – М.: Проспект, 2013. – 435 с.

сионным страхованием отношений в национальную экономику, объем финансовых ресурсов, аккумулируемых в этом сегменте пенсионной системы, затрагивают интересы разных слоев населения, представителей бизнес-сообщества и государства. Именно сфера обязательного пенсионного страхования в течение последних полутора десятков лет подвергается постоянному реформированию.

В преддверии 2014 года приняты новые федеральные законы: от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» и ряд сопутствующих законов, которые предусматривают очередную корректировку российской пенсионной системы с 2015 года. Основные изменения связаны с новыми подходами к определению права на пенсию, выплата которой осуществляется за счет средств страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, и ее размера. В частности, для назначения страховой пенсии по старости на общих основаниях сохранен прежний пенсионный возраст – 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, но при этом требуется наличие страхового стажа не менее 15 лет и наличие индивидуального пенсионного коэффициента не

менее 30. Для приобретения права на трудовую пенсию по старости по действующему законодательству требуемая продолжительность страхового стажа составляет 5 лет. Наличие индивидуального пенсионного коэффициента и его определенного размера в качестве условия назначения пенсии установлена в новом законе впервые.

Ученым и специалистам еще предстоит разбираться в достоинствах и недостатках предложенных законодателем нововведений, но некоторые вопросы возникают уже сейчас.

Одна из наиболее важных проблем отечественной пенсионной системы – ее оторванность от работника, отсутствие четких стимулов и ориентиров, которые формируют осознанное и заинтересованное отношение работников и работодателей в функционировании этой системы. Невозможно стимулировать в человеке ответственность за свое пенсионное будущее, если человек не понимает, каким образом будет складываться его пенсия, и что влияет на ее размер.

Введение с 2015 года нового порядка определения размеров страховых пенсий не вносит ясности в эту ситуацию. Кроме указанного индивидуального пенсионного коэффициента в расчете страховой пенсии участвует

величина, которая называется «стоимость индивидуального пенсионного коэффициента». Ее исчисление зависит от ряда параметров, в том числе от объема дотаций Пенсионному фонду из федерального бюджета. Тот факт, что определением данной величины будет заниматься Правительство РФ, изначально ориентирует на возможное занижение этой стоимости, поскольку проблема экономии бюджетных средств всегда будет для правительства приоритетной.

С учетом сказанного можно предположить, что очередной перерасчет многих миллионов пенсий, скорее всего, даст очередную временную отсрочку в кардинальном решении пенсионных проблем в России, но разрешить эти проблемы с учетом современных экономических реалий не сможет.

Сложная ситуация, связанная с выбором вектора развития пенсионной системы, требует своего разрешения на основе учета ключевых социальных и экономических факторов. Следует отметить позитивную тенденцию, которая заключается в восприятии пенсионной системы не только как составной части социального обеспечения, но как компонента более объемной системы социальной

защиты. Это расширяет представление о пенсионной системе в целом и ее роли в современном обществе. Автор предлагает свое видение того, в каком направлении можно продвигаться для решения или смягчения стоящих проблем.

Формирование нового уровня пенсионной системы

Во-первых, следует обратить внимание на полноту формирования различных уровней пенсионной системы.

В мире нет абсолютно одинаковых пенсионных систем. Их различия базируются на специфике экономического, социального, правового, демографического, исторического, философского развития той или иной страны. При всем этом многообразии отродно заметить, что ни в одной из стран не просматривается посягательств на фундаментальные основы пенсионной системы, на отрицание или принижение ее социальной и экономической роли.

Пенсионная система в самом широком ее понимании включает государственный и негосударственный уровни, основные (обязательные) и дополнительные (в том числе добро-

вольные) формы участия в ней граждан, организаций, уполномоченных государством органов. Международные правовые акты предполагают возможность сочетания разных составляющих, встроенных в общенациональную систему пенсионного обеспечения.

В реализуемых концепциях развития пенсионной системы в России нет связующих нитей, связующего начала, которые объединяют разрозненные пенсии в единую систему пенсий, а разрозненные нормы в упорядоченную систему норм. Выведение из рамок сегодняшней государственной пенсионной системы негосударственного пенсионного обеспечения не позволяет видеть человеку весь спектр возможностей и гарантий по обеспечению своего достойного пенсионного будущего. Необходимо на законодательном уровне формировать это комплексное понимание пенсионной системы.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы РФ² опре-

деляет на период до 2030 года социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на отдельных этапах ее реализации. Согласно Стратегии, пенсионная система должна базироваться на 3-уровневой модели: первый уровень – трудовая пенсия в рамках государственной системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов; второй уровень – корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании трудового или коллективного договоров либо отраслевого соглашения; третий уровень – частная пенсия, формируемая работником.

Таким образом, наряду с дальнейшим развитием обязательного пенсионного страхования предлагается осуществлять стимулирование добровольного формирования гражданами пенсионных накоплений и содействие развитию добровольных (корпоративных и частных) пенсионных систем. В 2014-2015 годах предлагается установление правовых основ создания и функционирования корпоративных пенсионных систем. В 2016-2030 годах предлагается предоставление самозанятым гражданам (индивидуаль-

2 Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23062.html>

ным предпринимателям и др.) права выбора варианта формирования и реализации пенсионных прав; а также стимулирование дополнительного платежа из заработной платы в пенсионную систему для работников с учетом уровня их доходов и возраста³.

Опыт современного функционирования негосударственного элемента в отечественной пенсионной системе продемонстрировал, что в повышении роли этой составляющей пенсионного обеспечения есть свои недостатки. Негативное влияние оказывает отсутствие необходимых финансовых механизмов, неустойчивость экономической ситуации, что приводит к постепенному обесцениванию пенсионных накоплений⁴. Кроме того, необходимо учитывать, что не каждый работник работает в организации, которая способна формировать корпоративные пенсионные системы⁵.

3 Там же.

4 Там же; Роик В. Экономика, финансы и право социального страхования: институты и страховые механизмы. – М.: Альпина Паблишер, 2013. – С. 172-173; Никифорова О.Н. Пенсионное обеспечение в системе социальной защиты населения. Монография. – М.: ИНФРА-М, 2013. – С. 82.

5 Орлов С.Н., Шеметов А.П. Пенсионное обеспечение в Российской Федерации. Монография. – Курган: Курганский гос. ун-т., 2013. – С. 86; Никифорова О.Н.

Не каждый человек готов в индивидуальном порядке вступать в отношения с негосударственными пенсионными фондами. Поэтому спектр возможностей у работника по дополнительному пенсионному обеспечению должен быть шире.

Формирование полноценной пенсионной системы не может ограничиваться только ее государственным сегментом с дополнением этой системы корпоративно-индивидуальной составляющей, которая носит индивидуалистический или локальный характер. Между ними должна существовать подсистема, построенная на основе подхода, который будет сочетать отдельные элементы солидарной общеобязательной распределительной и добровольной индивидуально ориентированной подсистем.

Следует обратить внимание на возможности добровольного социального страхования – системы, которая будет основываться не на индивидуалистических или корпоративных принципах, а на принципах добровольности и социальной солидарности и может строиться по отраслевому и территориальному признаку. Форми-

Пенсионное обеспечение в системе социальной защиты населения. Монография. – М.: ИНФРА-М, 2013. – С. 99.

рование такой подсистемы может осуществляться под контролем представителей работников, работодателей, самозанятых граждан. Часть 3 статьи 39 Конституции РФ закрепляет положение о поощрении добровольного социального страхования. Речь идет именно о добровольном социальном, а не индивидуальном, страховании. Это позволит найти решение проблемы обеспечения приемлемого уровня пенсионных прав для среднего класса, о необходимости решения которой говорится в Стратегии⁶.

Финансовую базу системы добровольного пенсионного социального страхования будут составлять дополнительные взносы работников, имеющих заработную плату, превышающую средний уровень, их работодателей, а также самозанятых граждан. Принципы солидарности и добровольности сближают добровольное пенсионное социальное страхование, с одной стороны, с обязательным пенсионным страхованием, а с другой – формируют осознанное

отношение к формированию уровня своего пенсионного обеспечения. Новая организационно-правовая форма будет более понятной и близкой гражданам, поскольку основывается на принципах взаимопомощи. Пенсионные выплаты будут зависеть от степени участия граждан в формировании финансовой базы этой системы.

Данные предложения основываются на экспертных оценках экономистов. По их мнению, финансово-экономический кризис последних лет «усилил запрос на солидарность». Следствием этого явилось «возросшее внимание и возврат к солидарно-распределительным пенсионным системам». В создавшихся условиях «идет возврат к поддержке принципов личной ответственности и предусмотрительности человека в вопросах материального положения и коллективной (групповой) помощи и взаимопомощи»⁷.

Введение в качестве нового элемента пенсионной системы добровольного пенсионного социального страхования позволит создать более равновесную систему, в которой будут органично сочетаться солидарно-

6 Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23062.html>

7 Ржаницына Л.С. Пенсионный вопрос. Возможные решения. – М.: Вариант, 2013. – С. 196-197, 179.

распределительные и индивидуально-накопительные компоненты.

Стимулирующая роль застрахованной заработной платы

Во-вторых, назрела кардинальная необходимость усиления взаимосвязи стимулов экономического роста и развития пенсионной системы.

В течение десятилетий сложился изоляционистский подход, когда и экономика, и пенсионная система (прежде всего в части, касающейся прав граждан на пенсионное обеспечение) развивались сами по себе, никак друг друга не стимулируя. Для экономики пенсионные расходы – это дополнительная фискальная нагрузка на работодателей и дополнительные расходы, которые должны быть обеспечены федеральным бюджетом, т.е. налоговыми поступлениями. Это формирует негативное восприятие всего, что связано с пенсиями со стороны производительной составляющей национальной экономики. Такое понимание подкрепляется и пенсионным законодательством. Право на пенсию всегда связывается с понятием нетрудоспособности и с утратой заработка (пусть даже предполагается

мыми). В этом тоже какого-либо стимула для экономики не усматривается.

Человека работающего должен интересовать общий итог его усилий по формированию своих пенсионных прав. Практика показывает, что упование на государство приводит к девальвации интереса работника к пенсионному самообеспечению. Забота о будущей пенсии имеет аналогичную природу с заботой о получении заработка или дохода в период трудоспособного возраста для обеспечения необходимых жизненных средств. Поэтому вопрос о том, нужно ли человеку заботиться о пенсии, предполагает единственно верный ответ. Он связан с безусловностью объективных обстоятельств – рано или поздно человек перестает работать, и ему нужны средства для жизни, которые он уже не может получить в виде заработной платы.

Необходима единая устремленность, сближение целей, которые будут способствовать экономическому росту и развитию пенсионной системы. В экономической литературе отмечается, что во многих странах вернулся поиск «таких размеров и форм социальных гарантий, которые не подавляли бы стимулы к трудовой

деятельности, не сдерживали бы рост экономики и эффективности⁸». О взаимосвязи производительности труда и адекватного пенсионного обеспечения свидетельствует тот факт, что «гарантии выплаты пенсии увеличивают производительность труда, поскольку у работников возникает уверенность в своей материальной обеспеченности после окончания трудовой деятельности»⁹. При этом, безусловно, следует учитывать, что «создание мотивационного механизма»¹⁰ является самым важным и самым сложным вопросом.

Наиболее понятным и эффективным стимулом для работников как застрахованных лиц в системе пенсионного страхования является величина застрахованной заработной платы (т.е. заработной платы в пределах сумм, с которых уплачиваются страховые взносы). Данная величина должна быть основной и определяю-

щей в механизме исчисления размера пенсии. В результате стимулируется естественная взаимосвязь интереса работника в производительном труде с целью получения достойной заработной платы и, как следствие, к формированию своего будущего пенсионного материального положения. Создание нового уровня пенсионной системы – добровольного пенсионного социального страхования – также базируется на основополагающей роли застрахованной заработной платы.

Уже давно говорится о том, что часть социально-страховой нагрузки можно переложить на работника. Как отмечает В.Д. Роик, финансовое участие в страховании социальных рисков не только работодателей, но и самих работников позволяет «гармонизировать самое сложное в социально-трудовой сфере – меру ответственности наемных работников и работодателей по компенсации последствий социальных рисков»¹¹.

Непосредственный учет величины застрахованной заработной платы и участие работников в добровольном пенсионном социальном страховании приведет к изменению отношения работодателей. Следстви-

¹¹ Там же. С. 8, 182.

8 Роик В. Экономика, финансы и право социального страхования: институты и страховые механизмы. – М.: Альпина Паблшер, 2013. – С. 211.

9 Орлов С.Н., Шеметов А.П. Пенсионное обеспечение в Российской Федерации. Монография. – Курган: Курганский гос. ун-т., 2013. – С. 8.

10 Роик В. Экономика, финансы и право социального страхования: институты и страховые механизмы. – М.: Альпина Паблшер, 2013. – С. 213.

ем трудовой активности и заинтересованности работника будет социально-экономическая заинтересованность работодателей в полной и своевременной уплате страховых взносов, поскольку перераспределение страховой нагрузки, скорее всего, повлечет поэтапное частичное снижение величины фискальной нагрузки для добросовестных плательщиков взносов.

О возможности этого свидетельствует мнение экспертов МОТ, согласно которому «уровень заработной платы в России за последние годы поднялся настолько, что уже можно ставить вопрос об участии застрахованных работников с высокими доходами в софинансировании своих пенсий, что позволит на несколько процентов снизить тариф страховых взносов, уплачиваемых за эту категорию работодателями¹²».

Перевод части пенсионной финансовой нагрузки из обязательной системы, которая призвана гарантировать достойный минимальный уровень материальной обеспеченности пенсионеров, в сферу добровольного пенсионного социального страхова-

ния будет укреплять общегосударственную систему и способствовать развитию разного уровня дополнительных пенсионных систем.

Должно ли государство остаться в стороне от этого процесса? В пенсионной системе у государства существует важная цель, и его роль в этом, безусловно, определяющая. Государство устанавливает и обеспечивает гарантии минимального пенсионного обеспечения с постепенным переходом к новым более достойным минимально необходимым параметрам. Все, что касается уровня пенсионного обеспечения сверх минимального, – это прерогатива работодателя и работника. Процесс этот должен идти под контролем государства в части, касающейся обязательного пенсионного страхования, и установления принципиальных законодательных положений в части, касающейся добровольного пенсионного социального страхования.

Такие меры позволят поддерживать функционирование на должном уровне пенсионной системы, которая призвана совокупно гарантировать достойный уровень пенсионного обеспечения в соответствии с положениями важнейших международных актов.

12 Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / Отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. – М.: Проспект, 2013. – С. 153.

Повышение пенсионного возраста

В-третьих, все более пристальное внимание на современном этапе привлекает проблема многоаспектного влияния на пенсионную систему демографического фактора.

Новые пенсионные законы, вступающие в силу с 2015 года, сохранили общий пенсионный возраст на уровне 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, несмотря на широкие дискуссии и серьезные аргументы по данному вопросу. Предусмотрено возможное увеличение пенсионного возраста путем стимулирования более позднего выхода на пенсию.

Желание работника работать после достижения пенсионного возраста зависит не только от него самого, но и от возможностей экономики воспринять эти трудовые ресурсы. Неопределенность численности таких работников, связанная с условием индивидуального принятия решений о продолжении работы и отказе от пенсии, не позволит спрогнозировать их востребованность в экономической деятельности и контролировать ситуацию на рынке труда. Поэтому желание работника заработать себе более высокую пенсию может оказаться

трудновыполнимым или невыполнимым вовсе.

Общемировая тенденция старения населения свидетельствует о предстоящем изменении количественных и качественных характеристик трудовых ресурсов в связи с привлечением к труду лиц пенсионного возраста.

Было бы более правильным и отвечающим демографическим угрозам проведение политики постепенной адаптации отечественной экономики к возможности включения в сферу трудовых ресурсов работников старшего (пенсионного) возраста. Вопрос стоит не в том, надо или нет повышать пенсионный возраст. Причина отрицательного ответа понятна. Граждане могут не разобраться до конца во всяких премудростях исчисления пенсии по баллам, коэффициентам и другим аналогичным критериям, но в повышении возраста разберутся сразу. В этом, конечно же, заключается большая и политическая, и социальная угроза. Но государство рано или поздно все равно вынуждено будет пойти на эту меру, если заставят экономические обстоятельства. Тогда придется реализовывать эти меры в срочном порядке, без введения или существенного сокращения необходимого длительного адаптационного

периода. Сегодня, пока есть возможность провести подготовительные мероприятия для смягчения последствий демографических угроз, необходимо это сделать. Проводить эту работу необходимо очень осторожно, принимая во внимание, что пенсионная политика «должна фокусироваться на устойчивых, справедливых и приемлемых решениях в отношении продления периодов трудовой жизни застрахованных лиц¹³».

Параметры пенсионирования в общегосударственной системе должны содержать условия поэтапного повышения пенсионного возраста. Конкретные возрастные критерии должны быть обусловлены зависимостью от роста продолжительности жизни. По мере роста продолжительности жизни этапы повышения пенсионного возраста для мужчин и женщин могут отличаться. Это сделает картину будущего поведения работника в его пенсионной перспективе более определенной. Кроме того, это укрепит позиции работников перед работодателями.

Работодатели не случайно пытаются избавиться и по возможности не привлекать к работе работников старших возрастов. Трудовой кодекс

13 Там же. С. 12.

РФ разрешает с согласия пенсионера принимать его на работу по срочному трудовому договору. Нередко это согласие является вынужденным.

Законодательное повышение пенсионного возраста – это знак для работодателей, что работник может и имеет право работать. У работодателя не будет успокоительного аргумента в виде предполагаемой пенсии работника, чтобы с полным основанием любыми путями выставить его за дверь по достижении нынешнего пенсионного возраста. Вместе с тем, кроме причин и обстоятельств социального характера, установление на перспективу более высокого пенсионного возраста в современном пенсионном законодательстве имеет и свои серьезные экономические обоснования.

В будущем новые характеристики трудовых ресурсов вызовут необходимость адекватных шагов и в сфере обеспечения занятости, и в структуре видов экономической деятельности, ориентированных на работников старших возрастных групп, новые системы организации трудовой деятельности, включая особые, адаптированные к деятельности пенсионеров режимы рабочего времени. Необходимо сегодня осуществлять предупредительные меры и формировать новые возмож-

ности экономической деятельности с учетом особенностей работников пенсионного возраста. Предварительные решения по этим вопросам нуждаются в срочной разработке и принятии.

Нужно выявить сферы экономической деятельности, где такие работники могут быть востребованы. Нужно адаптировать производственные процессы с учетом особенностей возрастной рабочей силы. Следует учитывать особенности их трудовой деятельности, связанные с изменениями в режиме рабочего времени и времени отдыха, необходимостью выполнять социальные функции исходя из своего нового семейного и социального статуса (бабушки, дедушки). И конечно, нельзя не учитывать объективные процессы старения организма человека в пенсионном возрасте.

Заключение

Итак, по итогам рассмотрения затронутых вопросов можно сформулировать следующие основные выводы:

1. Возможности современной российской пенсионной системы определяются ярко выраженным государственно обязательным элементом. Дополнительное корпоративное

и индивидуальное пенсионное обеспечение не встроено в эту систему и остается обособленным от него элементом. Между ними должна существовать подсистема, построенная на основе подхода, который будет сочетать отдельные элементы общеобязательной и индивидуально ориентированной подсистем.

2. Дальнейшее развитие пенсионной системы должно предусматривать формирование механизмов в виде подсистемы добровольного пенсионного социального страхования. Эта подсистема основывается на принципах добровольности и солидарности и может строиться по отраслевому и территориальному признаку. Ее деятельность может осуществляться под контролем представителей работников, работодателей, самозанятых граждан. Роль государства заключается в создании правовой базы и осуществлении надзора за соблюдением законодательства в этой сфере и прав участников системы добровольного пенсионного социального страхования.

3. В современной пенсионной системе должны быть предусмотрены такие условия, которые стимулировали бы развитие экономики, производительности труда, и естественным

результатом этого были бы более высокие пенсии. Наиболее понятным и эффективным стимулом для работников как застрахованных лиц в системе пенсионного страхования является величина застрахованной заработной платы (т.е. заработная плата в пределах сумм, с которых уплачиваются страховые взносы). Данная величина должна быть основной и определяющей в механизме исчисления размера пенсии. В результате стимулируется естественная взаимосвязь интереса работника в производительном труде с целью получения достойной заработной платы и, как следствие, к формированию своего будущего пенсионного материального положения. Создание нового уровня пенсионной системы – добровольного пенсионного социального страхования – также базируется на основополагающей роли застрахованной заработной платы.

4. Параметры общегосударственной пенсионной системы должны содержать условия поэтапного повышения пенсионного возраста. Предусмотренное законодательством стимулирование более позднего выхода на пенсию может иметь негативные последствия. Желание работника работать после достижения пенсионного возраста зависит не только от него самого, но и от возможностей экономики воспринять эти трудовые ресурсы. Неопределенность численности таких работников, связанная с условием индивидуального принятия решений о продолжении работы и отказе от пенсии, не позволит спрогнозировать их востребованность в экономической деятельности и контролировать ситуацию на рынке труда. Поэтому желание работника заработать себе более высокую пенсию может оказаться трудновыполнимым или невыполнимым вовсе.

Библиография

1. Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / Отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. – М.: Проспект, 2013. – 435 с.
2. Никифорова О.Н. Пенсионное обеспечение в системе социальной защиты населения. Монография. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 124 с.

3. Орлов С.Н., Шеметов А.П. Пенсионное обеспечение в Российской Федерации. Монография. – Курган: Курганский гос. ун-т., 2013. – 106 с.
4. Ржаницына Л.С. Пенсионный вопрос. Возможные решения. – М.: Вариант, 2013. – 360 с.
5. Роик В. Экономика, финансы и право социального страхования: институты и страховые механизмы. – М.: Альпина Паблишер, 2013. – 258 с.
6. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23062.html>

UDC 349.3

Russian pension system: law, economics, demography

Mironova Tamara Karlovna

Full Doctor of Law,
professor of the department of labour law and social security law,
Kutafin Moscow State Law University,
P.O. Box 123995, Sadovaya-Kudrinskaya str., No. 9, Moscow, Russian Federation;
e-mail: mtk2009@mail.ru

Abstract

The possibilities of modern Russian pension system are determined by a pronounced state compulsory figure. Additional corporate and individual pension provision is not set into this system and remains a separate element. There must be a subsystem between them, built on the basis of approach that would combine individual elements of universally binding and individually oriented subsystems.

Further development of the pension system should provide for the mechanisms formation in the form of subsystem of voluntary pension social insurance. This subsystem is based on the principles of voluntarism and solidarity and can be built on industry-specific and territorial grounds. Its activities can be carried out under the supervision of representatives of workers, employers, self-employed people.

The most obvious and effective incentive for employees as insured in the pension insurance system is the value of the insured salary, from which the insurance premiums are paid. This value should be the primary and defining in the mechanism of calculating the amount of pension. As a result, a natural connection of employee's interest is stimulated in the productive labor in order to get a decent salary and to the form own future pension. The development of a new level of pension system – voluntary pension social security – is also based on the fundamental role of the insured salary.

Statutory stimulation of later retirement may have negative consequences. An employee's desire to work after retirement age depends not only on himself but also on the capacity of the economy to accept these human resources. Uncertainty in the number of such workers associated with the condition of individual decision to continue the work and refusal of the pension will not allow predicting their demand in the economy and controlling the situation on the labour market. Consequently, the desire of the worker to earn higher pension may appear difficult or impossible at all.

Keywords

Pension system, pension insurance, voluntary pension social insurance, pension age.

Introduction

Contemporary debates about the future of the Russian pension system, which are held today by statesmen, politicians, scientists, experts, and other interested parties, in its concentrated expression represent a clash of different points of view on the assessment of existing problems, the ways to resolve them and the choice of new approaches that will determine prospects of the development of the pension system in Russia. Depending on what trends prevail, the result of decisions will be the development of the pension system adequate to realities of the Russian economy and taking into account international standards of decent level of pensions, or deepening the na-

tional pension system into even greater crisis, increasing its negative impact on the economy as a whole, the emergence of social tension.

Mutually exclusive arguments are often expressed in the course of academic and political discussions, when economic aspects are ranged against social, opponents confront each other, and there is no search of meeting points.

From the social and legal standpoint a major issue is a low level of pensions that is not consistent with international standards¹. Necessary decisions

1 Tuckkova, E.G., Vasil'eva, Yu.V. (2013), *International and Russian standards of pension provision: a comparative analysis* [Mezhdunarodnye i rossiiskie normy pensionnogo obespecheniya: sravnitel'nyi analiz], Prospekt, Moscow, 435 p.

required to raise pensions, that requires additional financial resources.

From the standpoint of economic approach the extremely urgent problems are: the lack of funds in the Pension Fund of the Russian Federation (PFRF) for the payment of current pensions, reduced opportunities of the federal budget to cover the PFRF budget deficit, search for additional sources to cover the deficit, pension system adjustment to reflect changes in the demographic situation in Russia. It is difficult to talk about a significant increase in the level of pensions in such conditions.

The most important problem of the pension system

Existing problems and anxiety are associated with such a fundamental component of the pension system as mandatory pension insurance. Involvement of associated with mandatory pension insurance relationship into the national economy, funding accumulated in this segment of the pension system, affect the interests of different sectors of the population, business communities and the state. Precisely this sphere of mandatory pension insurance has been under a constant reform for the past fifteen years.

In anticipation of 2014 new federal laws were adopted: on 28.12.2013 No. 400-FZ "On the non-contributory pension", on 28.12.2013 No. 424-FZ "On the funded pension" and a number of related laws, which provide for ordinary adjustment of the Russian pension system from 2015. Major changes are associated with new approaches to the definition of the right to a pension, which payment is made from the insurance premiums for mandatory pension insurance, as well as its scale. In particular, preserved the former retirement age for the admission of non-contributory old-age pension on a common basis – 60 years for men and 55 for women, but it requires the presence of pensionable service of not less than 15 years and the presence of individual pension coefficient of at least 30. A required length of pensionable service is 5 years for acquisition of the right on old-age retirement pension under the current legislation. The presence of individual pension coefficient and its certain size as a condition of granting a pension has been established for the first time in the new law.

Scientists and experts have yet to understand the advantages and disadvantages of the proposed innovations of the legislator, but some questions arise even now.

One of the most important problems of the national pension system – its isolation from the employee, the lack of clear guidelines and incentives that form a conscious and interested attitude of workers and employers in the functioning of this system. It is impossible to inspire a person to be responsible for the own retirement future, if a person do not understand how his pension would be developed and what affects its scale.

The introduction of a new procedure in 2015 for determining the scale of non-contributory pensions does not clarify this situation. Besides the mentioned individual pension coefficient, in calculating the non-contributory pensions a value involved, which is called "the cost of the individual pension coefficient". Its calculation depends on several parameters, including the volume of subsidies to the Pension Fund from the federal budget. The fact that the determining of this value will be laid upon the RF Government primarily points on a possible underestimation of the costs, because the problem of budget savings will always be a priority for the government.

With that said we could assume that an ordinary recalculation of many millions of pensions is likely to give another temporary delay in a cardinal resolving of pension problems in Russia,

but will not make it possible to solve these problems factored in current economic realities.

A difficult situation related to the vector choice of the pension system development requires its resolution based on consideration of key social and economic factors. It should be noted a positive trend, which is in the perception of the pension system not only as an integral part of social security, but as a component of more extensive social protection system. It extends the idea of pension system as a whole and its role in modern society. The author offers own vision of the direction in which one can move to solve or alleviate the problems faced.

Formation of a next level pension system

First, we should pay attention to the completeness of the formation of various levels of the pension system.

There is no absolutely identical pension systems in the world. Their differences are based on specific economic, social, legal, demographic, historical, philosophical development of a country. It should be noted for all this variety, that not any country might be discernible within the offense of the fundamental pillars of the pension system, within the

denial or disparagement of its social and economic role.

The pension system in its broadest sense includes governmental and non-governmental levels, basic (mandatory) and additional (including voluntary) forms of participation of citizens, organizations, bodies authorized by the state. International legal instruments suggest the possibility of combining different components embedded in a national pension system.

There is no common denominators in the accomplishable concepts of the pension system development in Russia, that unite disparate pensions into a single pension system, and disparate rules in an ordered system. The insulation of non-state pension schemes from the scope of today's public pension system does not allow a person to see the full range of options and guarantees to ensure its own dignified retirement future. This comprehensive understanding of the pension system should be formed at the legislative level.

The long-term development strategy of the RF pension system² defines so-

cial priorities and guidelines for the period up to 2030, as well as the mechanisms of the state policy in the field of pension insurance at different stages of its implementation. According to the Strategy, the pension system should be based on three-tier model: first level – a retirement pension under the state mandatory pension insurance system, which is formed at the expense of insurance premiums; second level – a corporate pension plan, which is formed by the employer with the possible participation of an employee on the basis of an employment contract, collective or industrial agreement; third level – a private pension formed by the employee.

Consequently, it is proposed to stimulate the formation of voluntary pension savings of citizens and the promotion of voluntary (corporate and private) pension systems along with the further development of mandatory pension insurance. In 2014-2015 the government proposes to establish a legal platform for the creation and functioning of corporate pension schemes. It has also been proposed to provide self-employed citizens (individual entrepreneurs, etc.) the right to choose an option for the formation and

2 "The long-term development strategy of the pension system of the Russian Federation (approved by the RF Government Decree on 25.12.2012 No. 2524-p)" ["Strategiya dolgosrochnogo razvitiya pensionnoi sistemy Rossiiskoi

Federatsii (utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 25.12.2012 No. 2524-r)", available at: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23062.html>

implementation of pension rights for the period 2016-2030, as well as stimulating an additional payment from wages to the pension system for employees based on their income level and age³.

The experience of the modern functioning of non-state element in the national pension system has demonstrated that an increasing role of this component of pension provision has its drawbacks. Negatively impact caused by the lack of adequate financial mechanisms, instability of the economic situation, which leads to gradual depreciation of pension savings⁴. Also a proper allowance must be made for the fact that not every employee works in the organization that is capable of forming corporate pension system⁵. Not everyone is ready

to enter into relationships with non-state pension funds individually. Therefore, the variety of options for the employee's supplementary pension should be wider.

The formation of comprehensive pension system cannot be limited only by its public segment with the addition of a corporate-individual component, which is of individualistic or local nature. There must be a subsystem between them, built on the basis of an approach that would combine the individual elements of unanimous statutory unfunded subsystem and voluntary individually-oriented subsystem.

Attention should be drawn to the possibility of voluntary social contributions – a system that will not be based on individualistic or corporate principles, but on the principles of voluntarism and social solidarity and can be built on sectoral and territorial grounds. The formation of such a subsystem can be carried out under the supervision of representatives of workers, employers, self-employed people. The Part 3 of the Article 39 of the RF Constitution contains a provision on the promotion of voluntary social insurance. We are talking about voluntary social insurance rather than individual.

3 Ibid.

4 Ibid; Roik, V. (2013), *Economics, finance and social security law: institutions and insurance mechanisms* [*Ekonomika, finansy i pravo sotsial'nogo strakhovaniya: instituty i strakhovye mekhanizmy*], Al'pina Publisher, Moscow, pp. 172-173; Nikiforova, O.N. (2013), *Pension provision in the social protection system. Monograph* [*Pensionnoe obespechenie v sisteme sotsial'noi zashchity naseleniya. Monografiya*], INFRA-M, Mocsow, p. 82.

5 Orlov, S.N., Shemetov, A.P. (2013), *Pension provision in the Russian Federation. Monograph* [*Pensionnoe obespechenie v Rossiiskoi Federatsii. Monografiya*], Kurganskii gos. un-t, Kurgan, p. 86; Nikiforova, O.N. (2013), *Pension provision in the social protection*

system. Monograph [*Pensionnoe obespechenie v sisteme sotsial'noi zashchity naseleniya. Monografiya*], INFRA-M, Mocsow, p. 99.

This will help to find a solution to ensure an acceptable level of pension rights for the middle class, that is mentioned in the Strategy⁶.

Financial base of the voluntary pension social insurance system will be amounted from the contributions of workers with a wage above the average, their employers and self-employed people. Principles of solidarity and voluntarism bring together a voluntary pension social insurance, on the one hand, with the mandatory pension insurance, and from the other – they form a conscious attitude to the formation of the level of their pension maintenance. New legal organizational form will be more understandable and closer to citizens, since it is based on the mutual assistance principles. Pension payments will depend on the degree of citizens' participation in the formation of the financial base of this system.

These proposals are based on economists' expert appraisements. In

6 "The long-term development strategy of the pension system of the Russian Federation (approved by the RF Government Decree on 25.12.2012 No. 2524-p)" ["Strategiya dolgosrochnogo razvitiya pensionnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii (utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 25.12.2012 No. 2524-r)", available at: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23062.html>

their opinion, financial and economic crisis of recent years has "strengthened the request for solidarity". This has resulted in "an increased attention and return to unanimous unfunded pension schemes". Under the circumstances, "there is a return to advocacy of the principles of personal responsibility and prudence in matters of financial standing and community (group) aid and mutual assistance"⁷.

The initiation of a voluntary pension social insurance as a new element of the pension system will create a more equilibrium system, in which will blend seamlessly unanimous unfunded and individual accumulative components.

Stimulating role of the insured salary

Second, escalated a principal necessity of strengthening the relationship of incentives for economic growth and development of the pension system.

For decades an isolationist approach has been developing, when both the economy and pension system (especially in respect of citizens' rights to pensions) developed on its own, not stimulating each other. Pension costs for the

7 Rzhantsyna, L.S. (2013), *Pension issue. Possible solutions [Pensionnyi vopros. Vozmozhnye resheniya]*, Variant, Moscow, pp. 196-197, 179.

economy is an additional fiscal burden on employers and additional costs that must be provided by the federal budget, i.e. by the tax revenues. This forms a negative perception of everything related to pensions from the productive part of the national economy. This understanding is reinforced by the pension legislation as well. The right to pension is always associated with the concept of disability and loss of earnings (albeit alleged). This also does not demonstrate any stimulus for the economy.

A working person should be interested in a general result of his efforts to build own pension rights. The reality is that a trust on the state leads to loss of interest of the employee to self-sufficiency in retirement. Caring for future pension is similar in nature to a care about getting income or earnings in the period of working age to provide the necessities of life. Therefore, the question whether a person should take care of pensions involves merely a correct answer. It is connected with unconditional objective circumstances – sooner or later a person ceases to work, and he needs money to live that he cannot get as a salary.

There is a need of a common aspiration, a convergence of objectives that will contribute to economic growth and development of the pension system. The

economic literature indicates that many countries turned into a search of "such scales and forms of social safeguards that would not suppress incentives to work, would not curb an economic growth and efficiency"⁸. The relationship between productivity and adequate pension provision is evidenced by the fact that "the guarantees of pension payments increase productivity, since workers become confident in their material well-being after working career"⁹. Doubtless, at the same time, one should take into account that "the creation of motivational mechanism"¹⁰ is the most important and complex issue.

The most obvious and effective incentive for employees as insured in the pension insurance system is a value of

8 Roik, V. (2013), *Economics, finance and social security law: institutions and insurance mechanisms* [*Ekonomika, finansy i pravo sotsial'nogo strakhovaniya: instituty i strakhovye mekhanizmy*], Al'pina Publisher, Moscow, p. 211.

9 Orlov, S.N., Shemetov, A.P. (2013), *Pension provision in the Russian Federation. Monograph* [*Pensionnoe obespechenie v Rossiiskoi Federatsii. Monografiya*], Kurganskii gos. un-t, Kurgan, p. 8.

10 Roik, V. (2013), *Economics, finance and social security law: institutions and insurance mechanisms* [*Ekonomika, finansy i pravo sotsial'nogo strakhovaniya: instituty i strakhovye mekhanizmy*], Al'pina Publisher, Moscow, p. 213.

the insured salary (i.e. salary within the amounts from which the premiums are paid). This value should be the primary and defining the mechanism of calculating the scale of pension. As a result, stimulates a natural connection of employee's interest in productive labor in order to obtain decent wages and, consequently, to the formation of own future retirement financial standing. The creation of a next level pension system – a voluntary pension social insurance – is also based on the fundamental role of the insured salary.

It has long been said that a part of social insurance burden could be shifted to the employee. As V.D. Roik points out, financial participation in social risks insurance not only for employers, but also for employees, allows themselves "to harmonize the hardest thing in social-labor relations – a measure of responsibility of employees and employers in relation to the compensation of the social risks effects"¹¹.

A direct calculation of the insured salary value and workers' participation in voluntary pension social insurance will change the attitudes of employers. Labor activity and concernment of the employee will be reflected in socio-economic motivation of employers in full

¹¹ Ibid. Pp. 8, 182.

and timely payment of insurance premiums, since redistribution of insurance burden is likely to entail a gradual partial reduction in the value of fiscal burden for prompt payers.

Such a possibility is evidenced by ILO experts who state that "in recent years the wages in Russia has risen so much that it is possible to bring up a question of the participation of insured workers with high incomes to co-finance their pensions, which will allow for a few percent lower rate of insurance premiums paid for this category of employers"¹².

Partial transfer of the pension financial burden from the indispensable system, which is designed to guarantee a decent minimum level of material well-being of pensioners, into the sphere of voluntary pension social insurance will strengthen a national system and contribute to the development of different levels of supplementary pension systems.

Should the government stay away from this process? The state has an important objective in the pension system with a defining role. It establishes and

¹² Tuchkova, E.G., Vasil'eva, Yu.V. (2013), *International and Russian standards of pension provision: a comparative analysis [Mezhdunarodnye i rossiiskie normy pensionnogo obespecheniya: sravnitel'nyi analiz]*, Prospekt, Moscow, p. 153.

guarantees a minimum pension maintenance with a gradual transition to new, more worthy of the minimum required parameters. Everything related to the level of pensions above the minimum – is a prerogative of the employer and the employee. This process should go under the control of the state in respect of the mandatory pension insurance, as well as an establishment of principal legislative provisions in terms of voluntary pension social insurance.

Such measures would keep functioning at the proper level of the pension system, which is commonly designed to ensure a decent level of pension provision in accordance with the provisions of major international acts.

Increasing the retirement age

Third, in the modern period more and more attention attracts a problem of multidimensional impact of demographic factor on the pension system.

New pension laws, which come into force in 2015, retained the general retirement age at 60 years for men and 55 years for women, despite the wide-ranging discussions and serious arguments on this issue. The possibility of increasing the retirement age by encouraging later retirement has been preserved as well.

Employee's desire to work after the retirement age depends not only on himself but also on the capacity of the economy to accept these human resources. Imprecision in a number of such workers associated with the condition of individual decision to continue the work and the refusal of pension will not allow predicting their demand in business operations and controlling the situation on the labor market. Therefore, the desire to earn a higher pension may be difficult or impossible at all.

Global trend of population ageing implies a change of quantitative and qualitative characteristics of the labor force due to involving the elderly to labor.

It would be more correct and answering demographic threats to conduct a policy of gradual adaptation of the domestic economy to the possibility of including workers of older (retirement) age in the sphere of human resources. The question is not whether it is necessary to raise the retirement age or not. The reason of the negative answer is clear. Citizens might not gain insight into all subtleties of calculating pension points, coefficients and other similar criteria, but will immediately understand the age increasing. Of course, this is a big political and social danger. However,

eventually, the state will have to give this way if economic circumstances force. Then it is necessary to implement these measures on short notice, without introduction or substantial reduction of the required long adaptation period. For the time being, while it is possible to make the arrangements to mitigate the effects of demographic threats, it is essential to do so. This work should be carried out very carefully, taking into account that pension policy "should focus on sustainable, equitable and acceptable solutions regarding the renewal of working life periods of the insured"¹³.

Pensioning specifications in the national system must contain conditions of gradual increase in the retirement age. Specific age criteria should be conditioned upon the dependence on the increasing life expectancy. In the wake of life expectancy rising the stages of increasing the retirement age for men and women may differ. This will make the prospect of the employee's future behavior concerning his pension more explicit. In addition, it will strengthen the position of workers before the employers.

Not by coincidence, the employers try to get rid of involving older workers as much as possible. Labor Code of the Russian Federation authorizes the

13 Ibid. P. 12.

pensioner with his consent to employ him under a fixed-term employment contract. Often this is half-hearted consent.

Legislative raising of the retirement age is a sign to employers that the employee has the ability and the right to work. The employer will not have a restful argument on account of prospective worker's pension, in order to turn him out of doors on reaching the current retirement age. However, except for the reasons and circumstances of a social nature, further establishing of a higher retirement age in the modern pension legislation has its serious economic justification.

In the future, new features of labor force will necessitate adequate steps both in the area of employment and in the structure of economic activities oriented at workers of older age groups, the new system of organization of work, including special working time regimes, adapted to the activities of pensioners. Today we need to implement preventive measures and create new economic opportunities, taking into account features of the retirement age of employees. Preliminary decisions on these matters need urgent development and adoption.

It is important to identify the areas of economic activities where such workers may be in demand. It need to

adapt production processes allowing for the age of the workforce. Account must be taken of the characteristics of their work related to changes in the working time and rest time, the need to perform social functions on the basis of new family and social status (grandparents). And of course, we cannot ignore the objective processes of human aging in the retirement age.

Conclusion

In summary, following the consideration of the issues raised, we can formulate the following conclusions:

1. Possibilities of modern Russian pension system are determined by the pronounced state compulsory element. Additional corporate and individual pension maintenance is not incorporated into the system and remains a separated element. There must be a subsystem between them built on the basis of an approach that would combine the individual elements of statutory and individually oriented subsystems.

2. Further development of the pension system should provide for the formation of the mechanisms in the form of voluntary pension social insurance subsystem. This subsystem is based on the principles of voluntarism and solidarity

and can be built on sectoral and territorial grounds. Its activities can be carried out under the supervision of representatives of workers, employers or self-employed people. The state's role is to create the legal framework and supervise the compliance of legislation in this area and the rights of participants of the voluntary pension social insurance system.

3. The current pension system should provide an environment that would stimulate the development of the economy, workforce productivity, and its natural result would be expressed in higher pensions. The most obvious and effective incentive for employees as insured in the pension insurance system is a value of the insured salary (i.e. salary within the amounts from which the premiums are paid). This value should be the primary and defining the mechanism of calculating the amount of pension. As a result, stimulates a natural connection of employee's interest in productive labor in order to obtain decent wages and, consequently, to the formation of own future retirement financial standing. The creation of a next level pension system – a voluntary pension social insurance – is also based on the fundamental role of the insured salary.

4. Parameters of a nationwide pension system must contain conditions

of a gradual increase in the retirement age. Statutory stimulation of later retirement may have negative consequences. Employee's desire to work after the retirement age depends not only on himself but also on the capacity of the economy to accept these human resources. Uncertainty in a number of such workers as-

sociated with the condition of individual decision to continue the work and the refusal of pension will not allow predicting their demand in business operations and controlling the situation on the labor market. Therefore, the desire to earn a higher pension may be difficult or impossible at all.

References

1. Nikiforova, O.N. (2013), *Pension provision in the social protection system. Monograph [Pensionnoe obespechenie v sisteme sotsial'noi zashchity naseleniya. Monografiya]*, INFRA-M, Mocsow, 124 p.
2. Orlov, S.N., Shemetov, A.P. (2013), *Pension provision in the Russian Federation. Monograph [Pensionnoe obespechenie v Rossiiskoi Federatsii. Monografiya]*, Kurganskii gos. un-t, Kurgan, 106 p.
3. Roik, V. (2013), *Economics, finance and social security law: institutions and insurance mechanisms [Ekonomika, finansy i pravo sotsial'nogo strakhovaniya: instituty i strakhovye mekhanizmy]*, Al'pina Pablisher, Moscow, 258 p.
4. Rzhantsyna, L.S. (2013), *Pension issue. Possible solutions [Pensionnyi vopros. Vozmozhnye resheniya]*, Variant, Moscow, 360 p.
5. "The long-term development strategy of the pension system of the Russian Federation (approved by the RF Government Decree on 25.12.2012 No. 2524-p)" ["Strategiya dolgosrochnogo razvitiya pensionnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii (utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 25.12.2012 No. 2524-r)", available at: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23062.html>
6. Tuchkova, E.G., Vasil'eva, Yu.V. (2013), *International and Russian standards of pension provision: a comparative analysis [Mezhdunarodnye i rossiiskie normy pensionnogo obespecheniya: sravnitel'nyi analiz]*, Prospekt, Moscow, 435 p.