



WSCHODNI ROCZNIK HUMANISTYCZNY

TOM XV (2018) N° 4

S. 127-152

Галина Викторовна Шешукова, Светлана Сергеевна Шинкова

Пенсионная Реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы

Pension Reform in Russian Federation: Problems and Prospects

Abstract: The article is devoted to the analysis of pension reform in the Russian Federation on the basis of estimates of the expert community of the Orenburg region. The reasons and consequences of the adoption by the Government of the Russian Federation in 2018 the decision to raise the retirement age. This decision was very painful and extremely unpopular to the country's population. So in August of 2018, President Vladimir Putin announced some of the parameters of the easing announced by the Government decision. Experts justify the position that we need a full-fledged reform of the pension system, which could really improve the quality of life of Russians.

Keywords: pension reform, demographic problems, employment, life expectancy, retirement age, pretensioner, the rating of the subjects of government, the deficit of the Pension Fund of the Russian Federation, the protests in Russia, the appeal of Vladimir Putin, the Legislative Assembly of the Orenburg oblast, the State Duma of the Russian Federation

Reforma emerytalna w Federacji Rosyjskiej: problemy i perspektywy

Streszczenie: Artykuł został poświęcony analizie reformy emerytalnej w Federacji Rosyjskiej na podstawie ocen ekspertów z regionu Orenburg. Wyjaśniono przyczyny i konsekwencje decyzji rządu Federacji Rosyjskiej z 2018 roku w sprawie podniesienia wieku emerytalnego. Decyzja ta okazała się bardzo bolesna i niezwykle niepopularna wśród ludności kraju. Dlatego w sierpniu 2018 roku prezydent Putin ogłosił pewne zmiany łagodzące skutki decyzji ogłoszonej przez rząd. Eksperci uzasadniają potrzebę pełnej reformy systemu emerytalnego, która mogłaby naprawdę poprawić jakość życia Rosjan.

Słowa kluczowe: reforma emerytalna, problemy demograficzne, zatrudnienie, oczekiwana długość życia, wiek emerytalny, przedemerycja, ocena organów władzy, deficyt funduszu emerytalnego Federacji Rosyjskiej, protesty w Rosji, Putin, Zgromadzenie Ustawodawcze regionu Orenburg, Duma Federacji Rosyjskiej

1. Введение

Предложение Правительства РФ о повышении пенсионного возраста для мужчин с 60 до 65 лет, а для женщин с 55 до 63 лет прозвучало в России в день открытия Чемпионата мира по футболу и сразу же получило серьезный общественный резонанс. Несмотря на то, что в марте 2018 года В.Путин триумфально выиграл выборы и в третий раз стал Президентом РФ на срок до 2024 года, предполагаемое решение власти обернулось ростом социальной напряженности в стране.

Прежде чем вынести предложение о повышении пенсионного возраста в виде поправок в Федеральный закон,¹ предполагалось выяснить позиции законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. Так, например, Законодательное собрание Оренбургской области сформировало рабочую группу по подготовке решения по этому вопросу. Региональному социологическому центру было предложено провести опросы экспертов по этой важнейшей для населения проблеме.² Результаты экспертных опросов были озвучены на рабочей группе Законодательного собрания Оренбургской области и использованы при подготовке заключительного решения регионального парламента по пенсионной реформе. Итоги опросов экспертного сообщества также были опубликованы в региональных СМИ.

В стране развернулась достаточно активная публичная дискуссия по этой проблеме. Причем инициаторами дискуссии пришлось стать депутатам правящей партии «Единая Россия», которые составляют большинство не только в федеральном парламенте, но и в региональных органах власти. Оппозиционные депутаты, которые до этого события в основном поддерживали внешнюю политику В. Путина, дружно объединились в критике предлагаемой правительством РФ пенсионной реформы.

¹ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (Проект Федерального закона № 489161-7) // Официальный сайт «Консультант плюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308156. Дата обращения: 06.02.2019.

² Экспертные социологические опросы были проведены СЦОМ (социологический центр «Общественное мнение») 3-5 июля и 3-8 сентября 2018 года в г. Оренбурге.

Объявление о повышении пенсионного возраста негативно сказалось на рейтингах власти. Так, электоральный рейтинг Владимира Путина, по данным фонда «Общественное мнение», опустился до 45% (это уровень 2013 года). После присоединения Крыма и сочинской Олимпиады этот показатель превышал 60% и ниже этого уровня упал именно после заявлений о подготовке пенсионной реформы.³

В июле–августе 2018 года по стране прокатилась волна митингов и демонстраций протеста против повышения пенсионного возраста, в организации которых активно проявили себя оппозиционные партии и профсоюзы.

Больше месяца В. Путин публично не озвучивал свою позицию по вопросу повышения пенсионного возраста. Впрочем, однажды сказал, что изменения нужны, но все варианты пенсионной реформы ему не нравятся. Эта позиция Президента РФ привела к определенной растерянности региональных элит, а у населения проснулись надежды на то, что это решение либо не будет принято, либо будет отложено.

В этой ситуации представители партии «Единая Россия» довольно вяло проводили разъяснительную работу в СМИ, так как отлично понимали, что поддержка этого крайне непопулярного у населения решения обернется для партии падением электоральных рейтингов. И, действительно, уровень поддержки «Единой России»⁴ в начале августа опустился до десятилетнего минимума. Однако именно голоса единороссов позволили принять законопроект в первом чтении. Фракции КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР голосовали против повышения пенсионного возраста. Рейтинги оппозиционных партий за последние два с половиной месяца, наоборот, выросли. На обсуждении закона в первом чтении 19 июля 2018 года представители оппозиционных партий выступили против его принятия, ссылаясь на то, что, по данным социологических опросов, 90% жителей России против принятия

³ Путин объявил о смягчении проекта пенсионной реформы // BBS News: русская служба (Ольга Шамина, Сергей Козловский, Елизавета Фохт), <https://www.bbc.com/russian/news-45323762>. Дата обращения: 01.02.2019.

⁴ Там же.

этого закона.⁵ Справедливости ради следует отметить, что нет таких стран, население которых поддерживало решения власти о повышении пенсионного возраста.

29 августа 2018 года В. Путин все-таки обратился к населению страны и заявил о смягчении предложений Правительства по пенсионной реформе. Так, в частности он предложил повысить пенсионный возраст для женщин с 55 до 60 лет, то есть на пять, а не на восемь лет, как предлагалось в законопроекте Правительства. Было введено понятие «предпенсионеры». Это те граждане страны, которые после принятия закона выйдут на пенсию позже, чем они могли бы выйти по действующему законодательству. Именно для этих граждан Путин предложил создать более гибкие условия для продолжения трудовой деятельности. Так, например, людей предпенсионного возраста запретят увольнять.

Предстояло второе чтение проекта поправок в ФЗ в Государственной Думе. Обществу, партиям и организациям предложили высказать свои предложения по пенсионной реформе. В это время региональный социологический центр «Общественное мнение» провел на данную тему второй опрос экспертов одного из регионов РФ, а именно Оренбургской области.

2. Анализ опросов

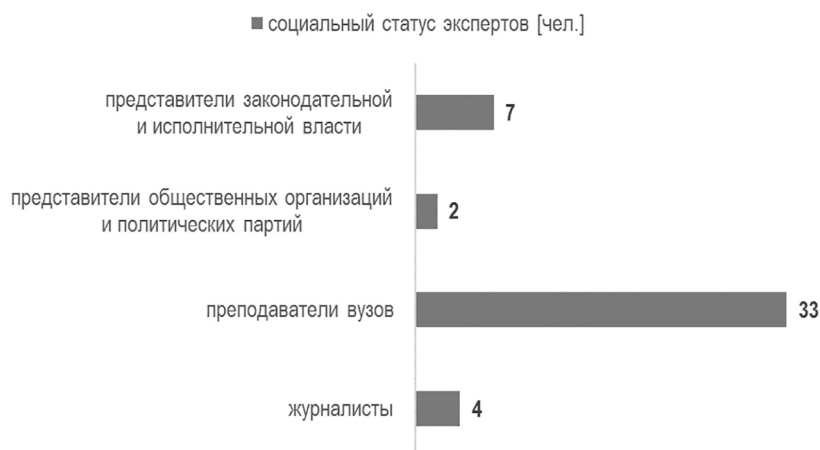
В этой статье мы проанализируем итоги экспертных опросов, проведенных в одном из регионов РФ – в Оренбургской области.

В экспертном опросе по пенсионной реформе в РФ, проведенном 2-5 июля 2018 года приняли участие 38 экспертов, 28 из которых имели ученую степень докторов и кандидатов наук. В экспертном опросе, проведенном 3-8 сентября 2018 года, приняли участие 45 экспертов, 32 из которых имели ученую степень (из них 16 докторов наук и 16 кандидатов наук). Кроме того, среди экспертов, принявших участие в сентябрьском опросе, 12 являются членами ОРЦПИ (Оренбургского регионального центра политических исследований).

⁵ Результаты голосования в Государственной Думе РФ: 328 человек «за», 104 человека «против». Было проведено поименное голосование.

При анализе данных экспертного опроса применялся количественный метод, суммирующий количественные оценки экспертов и раскрывающий их групповые позиции, а также качественный метод, учитывающий персональные позиции отдельных экспертов по всем вопросам анкеты, включая их рекомендации по возможной корректировке пенсионной реформы в РФ.

Диаграмма 1. Социальный статус экспертов, принявших участие в опросе 3-9 сентября 2018 года⁶

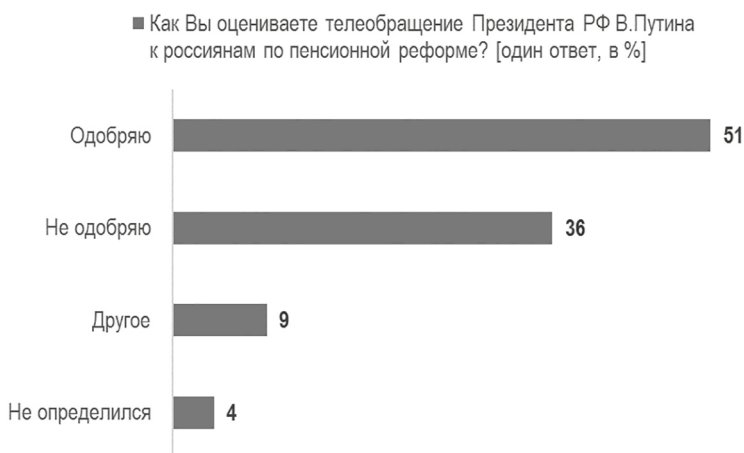


Три четверти экспертов – это независимые от власти преподаватели вузов: экономисты, юристы, политологи, социологи, философы и историки. От представителей власти приняли участие в опросе депутаты Законодательного собрания Оренбургской области, в том числе руководители фракций, как от правящей партии, так и от оппозиционных партий. В экспертном опросе также были представлены журналисты, как от властных структур, так и от независимых СМИ. Подбор экспертов позволил выявить и обобщить позиции экспертов с разнонаправленными взглядами.

Мы попросили экспертов лично оценить Обращение В.Путина к россиянам по пенсионной реформе.

⁶ Примечание: в диаграмме 1 указано 46 экспертов, так как один эксперт отметил две статусные позиции.

Диаграмма 2. Оценка экспертами Обращения Президента РФ В.Путина к россиянам по пенсионной реформе (в % от общего числа респондентов)



Только 4% экспертов затруднились с оценкой выступления Президента страны. Практически, экспертное сообщество разделилось пополам. Чуть больше половины экспертов одобрили Обращение В.Путина к населению по поводу повышения пенсионного возраста. Остальные выбрали либо негативную оценку, либо объяснили в открытой позиции, почему они не могут поддержать Обращение В.Путина к обществу через полтора месяца после того, как людям стало известно о предстоящем повышении пенсионного возраста:

- «Вынужденное обращение, но психологически талантливое.»
- «Много политики, нет экономической составляющей. Главная причина пенсионной реформы – отсутствие явного экономического развития РФ 1,5–2,0% роста ВВП в год, это очень мало. Низка величина прироста – всего 1%.»
- «Президенту пришлось обратиться к гражданам, чтобы сохранить лицо, так как ранее он категорически публично отрицал повышение пенсионного возраста без создания необходимых социально-экономических условий.»
- «Не одобряю. Считаю, что президент Путин публично показал свою слабую позицию и вызвал к себе неодобрение большинства граждан.»

Действительно, в 2007 году В.Путин публично обещал не поднимать пенсионный возраст, пока он является Президентом РФ. На наш взгляд, это было неосторожное заявление со стороны Президента РФ: положение в экономике за 11 лет существенно изменилось, к тому же, произошли значительные перемены в демографической сфере и в сфере рынка труда. Кроме того, возможно, В. Путин и не предполагал, что так долго будет занимать пост Президента России.

Таблица 1. Влияние телеобращения Президента РФ В.Путина к россиянам по пенсионной реформе на ситуацию в стране (в % от общего числа респондентов)

Как повлияет телеобращение президента РФ В. Путина к россиянам по пенсионной реформе на ситуацию в стране? (любое число ответов)	Эксперты, в %
Продолжится снижение рейтинга партии «Единая Россия»	46,7
Часть населения «услышит» аргументы В.В. Путина о необходимости пенсионной реформы и откажется от участия в протестных акциях	42,2
По всей стране все равно пройдут митинги и демонстрации протеста, направленные против пенсионной реформы, несмотря на ее смягчение	37,8
Продолжится снижение рейтинга федеральных и региональных органов власти	37,8
Продолжится снижение рейтинга Президента РФ	35,6
Ответственность за неудачную подготовку пенсионной реформы можно будет впоследствии возложить на Правительство РФ и депутатов Федерального собрания	31,1
Оппозиция привлечет на свою сторону значительную часть населения	26,7
Так как серьезного изменения уровня жизни не произойдет, то массовых протестов в РФ в ближайшее время не будет	22,2
В Россию «возвращается» публичная политика и активизируется гражданское общество	2,2

В оценке влияния Обращения Президента РФ на ситуацию в стране позиции экспертов разделились: 42% экспертов предполагают, что часть населения «услышит» аргументы В. Путина о необходимости пенсионной реформы и откажется от участия в протестных акциях. А 38% экспертов полагают, что по всей стране все равно пройдут митинги и демонстрации протеста, направленные против пенсионной реформы, несмотря на ее смягчение.

Эксперты также оценили влияние Обращения В.Путина на рейтинги партий, оппозиции и органов власти. По мнению трети экспертов, после Обращения президента РФ продолжится падение рейтингов субъектов власти:

- партии «Единая Россия – 47%,
- федеральных и региональных органов власти – 38%,
- Президента РФ – 36%.

Вместе с тем, только четверть экспертов (27%) полагают, что оппозиция привлечет на свою сторону значительную часть населения. Это объясняется, на наш взгляд, неспособностью оппозиции преодолеть противоречия между разными политическими силами, как системной, так и несистемной оппозиции, даже в условиях консолидации их позиции в оценке повышения пенсионного возраста. Поэтому в регионах РФ митинги против пенсионной реформы отдельно друг от друга проводили партии оппозиции (КПРФ, ЛДПР, СР) и профсоюзы.

Оценивая сентябрьские прогнозы экспертов, в настоящее время, то есть в феврале 2019 года, заметим, что правы оказались те эксперты (47%), которые предположили, что уровень протестной активности населения не повысится и часть россиян откажутся от активных форм протеста по повышению пенсионного возраста. Кроме того, рейтинги субъектов власти, снизившиеся в июле-августе 2018 года, к февралю 2019 года не меняются: снизившись, они стабилизировались на этом уровне.

Иные мнения, по вопросу о том, как повлияет Обращение Президента России к россиянам на ситуацию в стране, высказали 11% экспертов:

- «Увеличится число жителей РФ, не верящих руководству страны! Нужен явный рост экономики!»
- «Правительственный пенсионный законопроект в очередной раз показал, что Россия так еще и не научилась до сих пор работать по коренной социальной проблематике (старость, образование, здоровье, благотворительность, культура, безопасность человека, экология).»
- «По этой проблематике необходима особенно тщательная и комплексная проектная работа – размахивая шашкой на скаку, в этих сферах ничего решить нельзя. Долго, системно, кропотливо, обсуждая, не принимая решения одним махом, а в ступенчатой последовательности.»
- «Иными словами, история с изменением пенсионного возраста предельно обнажила коренные пороки государственного управления в России и отношение государства к человеку.»

- «Это приведет к снижению рейтинга всех уровней власти, протесты будут продолжаться. Динамика снижения поступления в фонды увеличится, отток населения увеличится, социально-экономическая ситуация ухудшится. Проблемы пенсионного фонда не разрешатся и высокая вероятность того, что последующее решение будет направлено на выплату со стороны государства только минимальной социальной пенсии отдельным категориям граждан, в отношении остальных будет перекладывание ответственности по формированию пенсии непосредственно на гражданина.»
- «Это «бомба» замедленного действия. Последствия этого решения мы увидим не так скоро. Когда миллионы людей предпенсионного возраста поймут на своем личном примере, что произошло, вот тогда власть ощутит весь гнев со стороны населения РФ.»

Один из вопросов, обращенных к экспертам, предполагал выяснение их позиций по поводу своевременности принятия решения о повышении пенсионного возраста с 2019 года.

Диаграмма 3. Неизбежность повышения пенсионного возраста для граждан РФ в настоящее время в оценках экспертов (в % от общего числа респондентов)

■ Считаете ли Вы неизбежным для граждан РФ поэтапное повышение пенсионного возраста для женщин до 60 лет и для мужчин до 65 лет с 2019 года? [один ответ, в %]



И вновь экспертное сообщество раскололось на две части: более половины экспертов посчитали неизбежным поэтапное до 2024 года повышение пенсионного возраста, как для мужчин, так и для женщин; более 40% экспертов выступили против такого повышения с 2019 года.

И вот в этом важнейшем для власти вопросе позиции населения страны и экспертного сообщества существенно разошлись.

По данным опросов ФОМ, проведенных 24 июня и 9 сентября 2018 года, предложение повысить пенсионный возраст в июне поддерживали 6%, а в сентябре стали поддерживать 11% россиян. В свою очередь, отрицательно к повышению пенсионного возраста в июне отнеслись 80%. В сентябре число россиян, отрицательно относящихся к повышению пенсионного возраста, незначительно снизилось и составило 75%. Эти респонденты свою позицию обосновывают низкой вероятностью дожить до нового пенсионного возраста. Однако более четверти респондентов (28%) готовы признать, что пороги нынешнего пенсионного возраста рано или поздно придется сдвинуть.⁷

Итак, повышение пенсионного возраста остается острой социальной проблемой, которая неизбежно влияет на рейтинг федеральной и региональной властей, независимо от достижений власти в других сферах жизни общества и личных характеристик представителей власти. Граждане на местах именно на представителей власти возлагают ответственность за это решение. Хотя в создавшейся демографической ситуации, по мнению 56% экспертов, данное решение было неизбежным.

На наш взгляд, на позиции экспертов, повлияло замечание В. Путина в Обращении к россиянам о том, что повышение пенсионного возраста можно было бы отложить на 5-10 лет, и экономика могла бы с этим справиться.

Но тогда, по мнению Президента РФ и экспертов, разделяющих эту позицию, не удастся регулярно повышать пенсии сегодняшним пенсионерам выше уровня инфляции, и последующее неизбежное повышение пенсионного возраста будет более жестким и болезненным для населения страны.

Однако 45% экспертов полагают, что если Путин и сам допускает возможность отложить повышение пенсионного возраста с 2019 года, то это нужно и можно сделать.

В ходе двух экспертных опросов, проведенных СЦОМ, выяснялись причины того, почему именно сейчас в РФ органы власти

⁷ Отношение россиян к повышению пенсионного возраста // <https://fom.ru/Ekonomika/14104>. Дата обращения: 09.02.19. (Опрос граждан РФ от 18 лет и старше 24 июня и 9 сентября 2018 г.: 53 субъекта РФ, 104 населенных пункта, 1500 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,6%).

принимают решение о повышении пенсионного возраста. Поэтому мы можем в динамике сопоставить позиции экспертов в июле и в сентябре 2018 года после Обращения Президента РФ к россиянам по поводу пенсионной реформы.

Таблица 2. Динамика оценок экспертов по факторам, повлиявшим на решение Правительства РФ внести проект Федерального закона о повышении пенсионного возраста (в % от общего числа респондентов)

Какие факторы, на Ваш взгляд, больше всего повлияли на решение правительства РФ внести проект Федерального закона о повышении пенсионного возраста именно сейчас? (любое число ответов, в %)	3-5 июля 2018	3-8 сентября 2018
Сложная демографическая ситуация: сокращение числа работающего населения и рост числа пенсионеров до 46,5 млн. чел (на одного пенсионера в 2019 году – около 2-х работающих граждан, а в СССР в 1970 году на 1 пенсионера приходилось почти 4 работающих гражданина)	55	53
Постоянный дефицит Пенсионного фонда, который пополняется из бюджета страны, снижая финансовые возможности государства в развитии экономической и социальной сферы	50	51
Низкий уровень пенсий и возможность их увеличить (до 40% от среднего дохода пенсионера) за счет средств, высвободившихся в связи с повышением пенсионного возраста. Причем увеличение пенсий можно начать с 2019 года	24	38
Сокращение объема резервного фонда в РФ	24	16
Два подряд мировых экономических кризиса и международные санкции существенно сдерживают темпы экономического роста страны	16	22
Рост продолжительности жизни в РФ в 2018 году до 72,5 лет. Повышение пенсионного возраста стало возможным решением тогда, когда появились условия для повышения продолжительности жизни до 80+ (в течение переходного периода до 2034 года)	10	9
Высокий рейтинг В.Путина позволяет стране именно сейчас постепенно провести эту крайне болезненную для населения реформу	8	16

Итак, эксперты в сентябре, также как в июле, выделили 3 главные причины, повлиявшие на решение Правительства внести проект о повышении пенсионного возраста именно сейчас:

- Сложная демографическая ситуация – 53%
- Постоянный дефицит Пенсионного фонда – 51%
- Низкий уровень пенсий и возможность их увеличить за счет повышения пенсионного фонда – 38% (по этой позиции чис-

ло экспертов выросло на 14%). Эта идея и была центральной в Обращении В.Путина к гражданам РФ.

В целом позиции экспертов по причинам повышения пенсионного возраста за два месяца существенно не изменились. На эти факторы, как основные, обратил внимание и В. Путин в своем Обращении к россиянам.

Кроме этих факторов, 16% экспертов обратили внимание на то, что высокий рейтинг В.Путина, который сохраняется (несмотря на некоторое его снижение), и позволяет именно сейчас постепенно провести эту крайне болезненную для населения реформу.

Кстати, пенсионная реформа весьма болезненна и для субъектов власти. Об этом свидетельствует падение рейтингов органов власти.

Согласно данным ВЦИОМ, за одну неделю (18-24 июня 2018 года) уровень одобрения деятельности Правительства снизился с 44,7% до 37,7%. Уровень одобрения деятельности премьера, Дмитрия Медведева снизился с 38,5% до 30,3%. Уровень одобрения деятельности Президента РФ снизился с 72,1% до 63,4%.⁸

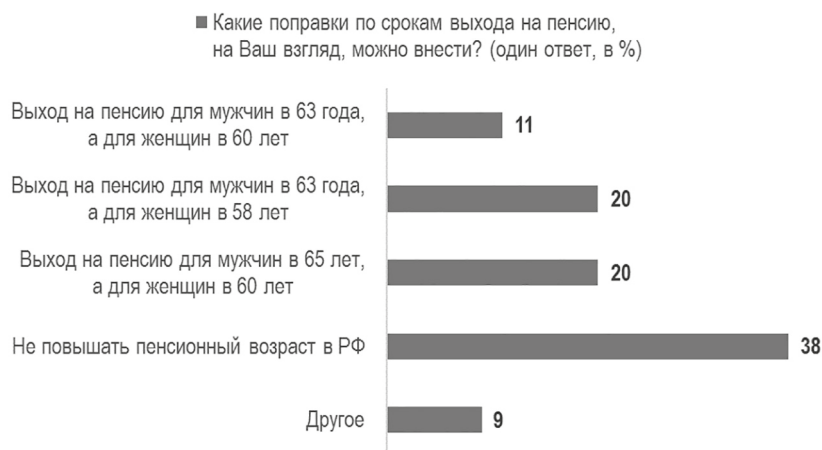
Одновременно растет уровень неодобрения деятельности государственных институтов. Работу премьера не одобряют 53,3% респондентов (прошлый показатель – 44,7%), правительства – 43,9% (было 38,5%), президента – 25,0% (было 18,4%). «Оценки органов власти и их руководителей на прошедшей неделе снизились в первую очередь под влиянием негативно воспринятой обществу инициативы правительства по изменению пенсионного законодательства», - пояснил руководитель практики политического анализа и консультирования ВЦИОМ Михаил Мамонов.⁹

Оренбургскими экспертами были предложены различные варианты по срокам выхода на пенсию.

⁸ Рейтинг одобрения работы государственных институтов, доверия политикам, рейтинги партий // Сайт ВЦИОМ, <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9185>. Дата обращения: 09.02.19.

⁹ ВЦИОМ: рейтинг правительства снизился из-за предложенной пенсионной реформы // Сайт ТАСС, <http://tass.ru/obschestvo/5336303>. Дата обращения: 09.02.19.

**Диаграмма 4. Предложенные экспертами поправки в сроки выхода на пенсию в РФ
(в % от общего числа опрошенных)**



Как видим, 31% экспертов предложили уменьшить возраст выхода на пенсию для мужчин на 2 года – до 63 лет. 31% экспертов предложили для женщин тот возраст, который был предложен В.Путиным – 60 лет. 20% экспертов предложили уменьшить возраст выхода на пенсию для женщин до 58 лет.

9% экспертов высказали свою индивидуальную позицию по этому вопросу:

- «Достаточно 35 лет трудового стажа для оформления законного пенсионного права. После этого нужно сформировать условия для продолжения трудовой деятельности.»
- «Для мужчин 60 лет, для женщин 60 лет.»

Итак, более трети экспертов считают, что вообще не нужно повышать пенсионный возраст. Треть экспертов согласилась с поправками в ФЗ, который предложил В.Путин, то есть снизить порог для женщин с 63 лет до 60. Остальные предложили разные варианты возраста выхода на пенсию, по сравнению с тем, что предлагает власть. Некоторые эксперты отметили, что «сначала нужно добиться увеличения продолжительности жизни для мужчин по регионам России до 70 лет, а для женщин – до 78 лет.

И только после этого внести в парламент закон о повышении пенсионного возраста на 5 лет».¹⁰

В разъяснительной работе с населением в СМИ представители органов власти акцентировали внимание на возможности увеличения пенсий в настоящее время и в будущем, за счет экономии Пенсионного фонда в связи с повышением пенсионного возраста.

Рост продолжительности жизни, в качестве фактора объясняющего необходимость повышения пенсионного возраста готовы были принять и поддержать только 9% экспертов и, судя по лозунгам в ходе протестных акций, этот фактор пока не принимает общество: оно просто не доверяет данным статистики.

13% экспертов обратили внимание на другие факторы, повлиявшие на принятие решения о повышении пенсионного возраста. В качестве иных причин повышения пенсионного возраста эти эксперты называют, прежде всего:

1. Рост теневой экономики: занятые в ней граждане не платят налоги в пенсионный фонд. Высокие ставки по страховым отчислениям с применением регрессивной шкалы, что привело к максимальной оптимизации официального Фонда оплаты труда. В результате, в течение многих лет наблюдалась динамика роста количества работников, которые официально не оформлены, либо оформлены на МРОТ.
2. Неудовлетворительное состояние экономики.
3. Коррупция, с которой государство борется неэффективно.
4. Направление практически всех средств по антикризисному плану на поддержку финансового сектора, что, при высокой кредитной ставке и свободном валютном рынке, перенаправило финансовые потоки на валютный рынок и увеличило отток капитала.
5. Из года в год при рассмотрении проектов бюджетов, исполнения бюджетов, отчетов Правительства говорится об одних и тех же проблемах: 1) замедление темпов роста ВВП, 2) стагнация промышленного производства; 3) снижение инвестиций, 4) треть предприятий убыточные, 5) прирост долгов, закредитованности субъектов, 6) ослабление потребительского спроса,

¹⁰ По стране предполагаемая продолжительность жизни населения составляет – 73,5 года.

- 7) отток капитала, 8) ускорение уровня инфляции, 9) ухудшение услуг в здравоохранении, 10) неразвитое сельское хозяйство, машиностроение, 11) низкие заработные платы и т.д. и т.п.
6. Фактическая суть социально-политического и социально-экономического курса Правительства РФ сводилась к следующему: 1) к сокращению доходов населения вместо снижения неэффективных расходов и принятию мер по выравниванию и перераспределению доходов между группами населения; 2) к поддержке финансового сектора экономики, что при высоких ставках на кредитные ресурсы не позволяет использовать данные средства в реальном секторе экономики, усугубляет негативные последствия высокой закредитованности и увеличивает рост различных злоупотреблений в финансовой сфере, включая спекуляцию валютой и вывод средств через различные схемы; 3) к неэффективной и неконтролируемой поддержке государственных корпораций, юридических лиц в отличие от государственных учреждений, оказывающих социальные услуги населению, в отношении которых усиливается финансовый контроль, и сокращаются расходы. В результате фактически неэффективно были израсходованы средства Резервного фонда, а экономическая ситуация не улучшилась.
7. Неспособность действующего Правительства разумно управлять денежными потоками, значительная утечка уворованных средств за рубеж, плоская шкала НДФЛ, вывод средств на покупку долговых обязательств США вместо инвестирования в собственную экономику и, как следствие, перекладывание тягот на самую незащищённую часть населения.
8. Продолжение практики продвижения проектов с аффилированным бизнесом; сокращение возможностей для государственного контроля мелкого и среднего бизнеса; низкое качество государственного управления, дошедшего до критического уровня.
9. Нацеленность Правительства на извлечение денег из населения, а не из крупного капитала.

В.Путин в своем Обращении рассмотрел альтернативные варианты развития событий, в случае отказа от решения по повышению пенсионного возраста. Причем он обратил внимание именно на те альтернативы, которые предлагала оппозиция. По-

этому мы также предложили экспертам ответить на вопрос об альтернативах.

Таблица 3. Альтернативы повышению пенсионного возраста в ситуации «старения» населения РФ с позиции экспертов (в % от общего числа респондентов)

Какие альтернативы возможны вместо повышения пенсионного возраста в ситуации «старения» населения в РФ? (любое число ответов)	Эксперты, в %
Заморозка размеров пенсий и их уменьшение через какой-то период времени	4,4
Сокращение льгот для пенсионеров	6,7
Увеличение пенсионных выплат с зарплат работающего населения	8,9
Сокращение расходов на оборону	20,0
Сокращение расходов на образование и здравоохранение	2,2
Снижение коррупции	64,4
Снижение теневой занятости в РФ	60,0

Очевидно, что те альтернативы, которые предполагают сокращение расходов на образование, здравоохранение, а также снижение размеров пенсий и льгот для пенсионеров не вызвали у экспертов «энтузиазма» и не были поддержаны большинством экспертов. При этом каждый пятый эксперт (20%) поддержал сокращение расходов на оборону. И два направления привлекли внимание большинства экспертов:

- снижение коррупции – 64%,
- снижение теневой занятости в РФ – 60%.

Ясно, что эти стратегические направления могут решаться только в долгосрочной перспективе, и поэтому не могут быть реальными альтернативами решению о повышении пенсионного возраста.

Экспертам было предложено также оценить предложения В. Путина в Обращении к населению по смягчению пенсионной реформы.

Таблица 4. Экспертная оценка предложений В. Путина по смягчению пенсионной реформы (в % от общего числа опрошенных)

Какие предложения В. Путина Вы считаете наиболее эффективными для пенсионной системы РФ? (3-5 ответов)	Эксперты, в %
Повысить пенсионный возраст для женщин с 55 до 60 лет, то есть на пять, а не на восемь лет	26,7

Право досрочного выхода на пенсию для многодетных матерей. Если у женщины трое детей, она сможет выйти на пенсию раньше на три года, если четверо – на четыре года. Матери с пятью и более детьми смогут выйти на пенсию в 50 лет, как раньше.	46,7
Гражданам, которые должны были выйти на пенсию в ближайшие два года, но не могут этого сделать из-за повышения возраста, разрешат оформить пенсию на полгода раньше.	24,4
Ввести на переходный период понятие предпенсионного возраста (пять лет до выхода на пенсию)	28,9
Россиянам предпенсионного возраста нужно дать возможность пройти переобучение и утвердить для них специальную программу по повышению квалификации.	8,9
Для граждан предпенсионного возраста будет повышено пособие по безработице с 4,9 тыс. до 11,3 тыс. рублей.	28,9
Для бизнеса будет установлена административная и уголовная ответственность за возрастную дискриминацию.	15,6
Предпринимателям предложат стимулы, которые сделают выгодным прием на работу сотрудников предпенсионного возраста.	28,9
Сохранение действующих условий для выхода на пенсию коренных народов Севера.	15,6
Доплата неработающим пенсионерам на селе: работникам со стажем более 30 лет в сельском хозяйстве будут платить надбавку в 25%.	40,0
Уменьшение трудового стажа на 3 года для досрочного выхода на пенсию: для женщин до 37 лет, для мужчин до 42 лет (служба в армии и декретные отпуска входят в этот стаж).	26,7
Предоставление федеральных и региональных льгот для граждан предпенсионного возраста (за 5 лет до пенсии)	35,6
Другое	15,6

В ходе опроса выяснились неоднозначные оценки экспертами различных предложений по пенсионной реформе, предложенных Президентом РФ. Однако большинство предложений В. Путина эксперты все-таки поддержали. При этом только четверть опрошенных экспертов оценили снижение пенсионного возраста для женщин с 63 до 60 лет, так как это предложение было ожидаемым как населением, так и экспертами.

Главная цель проведения СЦОМ данных экспертных опросов – это сбор предложений экспертов по пенсионной реформе. Большинство экспертов предлагают параллельно с повышением пенсионного возраста организовать и провести ряд мероприятий, которые смогут переломить негативные ожидания большинства граждан РФ.

Диаграмма 5. Предложения экспертов о дополнительных мерах органов власти по реализации реформы пенсионной системы в РФ (в % от общего числа респондентов)

По-видимому, те меры, что были предложены в Обращении Президента РФ для граждан предпенсионного возраста, некоторые эксперты посчитали недостаточными.

Очевидно, что предлагаемые экспертами мероприятия, потребуют дополнительного времени для их законодательного оформления, а также привлечения дополнительных финансов. В связи с этим финансовый выигрыш для государства от повышения пенсионного возраста может в ближайшие годы не «сработать».

Предложения экспертного сообщества по пенсионной реформе мы систематизировали по временному основанию, то есть по тому, как долго общество и государство будут реализовывать указанные мероприятия. Поэтому предложения экспертов по совершенствованию пенсионной системы были разделены на долгосрочные и краткосрочные. Кроме того, мы отдельно выделили предложения экспертов по оптимизации Пенсионного фонда РФ.

1. К числу основных долгосрочных предложений экспертов по реформированию пенсионной системы РФ можно отнести следующие.
2. Пенсионную систему реформировать только после стабилизации и улучшения экономической жизни граждан РФ.
3. Начать пенсионную реформу по этапам с переходным периодом до 2035 года.
4. Принять национальную стратегию пенсионной реформы до 2035 года.
5. Необходимо реформировать экономическую систему и систему государственного управления.
6. Не считать основанием для увеличения пенсионного возраста нагрузку большого числа пенсионеров на работающего. Финансирование пенсионеров зависит от существующей в стране производительности труда.
7. Конституционную норму «Российская Федерация – правовое и социальное государство» наполнить практическим содержанием.

8. Никакие предложения по пенсионной реформе не дадут положительного эффекта без повышения производительности труда на основе инноваций.
9. Обеспечить действительную прозрачность пенсионной системы, формировать простой и справедливый по отношению к трудящемуся механизм начисления пенсии и определения ее размера.
10. Условия пенсионной системы не должны ухудшаться для конкретного гражданина с момента начала его трудовых отношений и до их прекращения.
11. Создать благоприятные правовые условия для выхода самозанятых из «тени», гибко сочетая меры «кнута» и «пряника». Нужен правовой эксперимент в ряде субъектов РФ. В перспективе это уменьшит дефицит Пенсионного фонда.
12. Ввести прогрессивную шкалу налогообложения.
13. Высококвалифицированные рабочие места для молодежи должны быть созданы до начала пенсионной реформы, так же как и программы по переобучению работников всех возрастов для сохранения их конкурентоспособности на рынке труда.

Нужно добиться увеличения продолжительности жизни для мужчин по регионам России – до 70 лет, а для женщин – до 78 лет, и только после этого внести в парламент закон о повышении пенсионного возраста на 5 лет.¹¹

Нужно согласиться с экспертами, что развитие пенсионной системы не изолированный акт, все эти мероприятия надо связывать с общим реформированием экономической системы и системы государственного управления. Эксперты правы, когда отмечают, что никакие предложения по пенсионной реформе не дадут положительного эффекта без повышения производительности труда на основе инноваций. Кроме того, важно обеспечить действительную прозрачность пенсионной системы, формировать простой и справедливый по отношению к труженику механизм начисления пенсии. Пенсионная система, в первую очередь, должна быть понятна, прозрачна и стабильна. Пенсионная реформа не должна ухудшать положение конкретного гражданина,

¹¹ По стране предполагаемая продолжительность жизни населения составляет – 73,5 года.

она должна создать благоприятные правовые условия для выхода самозанятых из «тени», что в перспективе должно повлиять на уменьшение дефицита Пенсионного фонда. По нашему мнению, долгосрочные мероприятия, предложенные экспертами, требуют для своей реализации десятки лет. Между тем, органы региональной и федеральной власти должны были ответить на вопрос о повышении пенсионного возраста с 2019 года.

К числу основных краткосрочных предложений экспертов по реформированию пенсионной системы РФ можно отнести следующие:

1. Пересмотреть условия выхода на пенсию и увеличить возраст выхода на пенсию для граждан, работающих в силовых структурах.
2. Включить в трудовой стаж обучение в вузе и аспирантуре.
3. Принять поправки в нормативные акты, регулирующие вопросы пенсионного обеспечения.
4. Стимулировать деятельность профсоюзов в защите интересов работающих граждан.
5. Провести референдум по поводу повышения пенсионного возраста.

Часть экспертов отметили, что необходимо пересмотреть условия выхода на пенсию для граждан, работающих в силовых структурах. Повысить их возраст выхода на пенсию и необходимый для этого трудовой стаж, пересмотреть размер их пенсии и имеющиеся льготы, что поможет снизить дефицит Пенсионного фонда РФ. Это предложение экспертов не было услышано: работники силовых структур сохранили те же условия выхода на пенсию, которые имели и ранее.

Эксперты предложили включить в трудовой стаж для досрочного выхода на пенсию (для женщин до 37 лет, для мужчин до 42 лет) обучение в вузах и аспирантуру. (Однако до сих пор такое решение не было принято, хотя оно могло бы повысить престиж профессий, связанных с наукой).

Эксперты указали и на то, что Парламент России должен своевременно принять необходимые поправки не только в трудовое законодательство, но и другие нормативные акты, регулирующие вопросы пенсионного обеспечения. И, действительно, предложения В.Путина были законодательно оформлены в кратчайшие

сроки. Реализация предложений В.Путина, по мнению некоторых экспертов, потребует до триллиона рублей и поэтому никаких дополнительных средств от повышения пенсионного возраста российская экономика в ближайшие годы не получит.

Эксперты обратили внимание на то, что нужно повысить роль профсоюзов, в деле защиты интересов работающих и, в частности, ввести уголовную ответственность владельцев предприятий и руководителей организаций, препятствующих деятельности профсоюзов.

Один из экспертов предложил провести всенародный референдум по поводу повышения пенсионного возраста. Нам представляется, что, учитывая практику других стран по повышению пенсионного возраста и итоги социологических опросов по этой проблеме, результат очевиден. И если бы сейчас провести референдум по отмене смертной казни за любые преступления в РФ, то не менее 70% жителей проголосовали бы за возвращение к смертной казни.

Бывают ситуации, когда власть должна брать на себя ответственность и принимать непопулярные решения, в частности, учитывая долгосрочные перспективы принятия этих решений для общества и государства.

В ходе опроса экспертам предложили оценить современное состояние пенсионной системы в России. Эксперты обратили внимание на то, что пенсионная система должна быть гарантом стабильности государства, однако на протяжении последних 25 лет в Российской Федерации было проведено уже 5 пенсионных реформ. Несколько раз изменялось налоговое законодательство и законы о социальных взносах. Несмотря на то, что законопроекты по пенсионному законодательству имеют долгосрочную перспективу, некоторые нормы начинают действовать в полной мере к 2024 году. Причем нет никаких гарантий, что это будет действительно так. Так, например, последняя пенсионная реформа с введением балльной системы декларировала, что соотношение между средним размером пенсии и заработной платой будет достигать 40%, и что при этом произойдет снижение объема трансфертов федерального бюджета Пенсионному фонду. Этого реализовано не было.

Все изменения пенсионной системы носят противоречивый характер: каждая новая реформа добавляет нам новые и новые проблемы. Сначала совершенно не обдуманно разделили пенсии на страховую и базовую части, которые индексировались в разные сроки и в разном размере. В результате фактически произошло уравнивание пенсий. Люди с разным стажем, с разной заработной платой стали получать одинаково маленькую пенсию. Кроме того стали активно стимулировать внедрение накопительной части пенсии, в том числе путем введения государственной программы софинансирования. При этом произошел обман и сегодняшних пенсионеров и будущих. Далее решили полностью свернуть эту систему, при этом предложенная формула страховой части пенсии запутана, непонятна и несправедлива.

Современная формула расчета пенсий не только существенно усложняет механизм расчета пенсий, она не улучшает пенсионное обеспечение ни одной категории граждан. Более того, ухудшаются позиции работающих пенсионеров, военных пенсионеров, граждан, не имеющих стажа 15 лет. Нет никаких гарантий, что для работающих граждан размер баллов будет выше, чем для граждан, получающих баллы за нестраховые периоды.

Параллельно с обсуждением вопроса о повышении пенсионного возраста, необходимо обратить внимание на требования к стажу. В среднем 40 лет стажа – это маловероятная цифра, которую смогут «выполнить» граждане к моменту достижения даже 60-65 лет, учитывая то, что в стаж не входят годы обучения в вузе и период декретного отпуска для женщин. Это предложение экспертов было учтено. Обязательный трудовой стаж для досрочного выхода на пенсию женщины установлен в 37 лет., мужчин в 40 лет. Кстати, в Италии в 2019 году принято решение о снижении пенсионного возраста. Так, женщины с 35-летним трудовым стажем смогут выйти на пенсию уже в 58 лет, а мужчины со стажем работы 38 лет смогут выйти на пенсию, начиная с 62 лет.¹²

Эксперты предлагали также активизировать разработку законопроекта по внедрению института индивидуального пенсионно-

¹² А. Камраков, *В Европе снижают пенсионный возраст*, Независимая газета №18(7494) 30 января 2019 года. С. 1-4.

го капитала по аналогии с индивидуальными инвестиционными счетами, как одного из ключевых проектов развития сегмента длинных денег, что отражено в проекте «Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов».

Кроме того нужно предоставить право досрочного выхода на пенсию одиноким отцам, имеющим пять и более детей и воспитавшим их до достижения ими возраста 8 лет, достигшим возраста 55 лет, если они имеют страховой стаж не менее 20 лет. Эту льготу предоставляют женщинам в РФ и ее нужно распространить на мужчин. Граждане должны четко понимать, что им гарантирована пенсия, минимальный размер которой равен 40 процентам замещения проиндексированного среднего заработка, но не меньше прожиточного минимума. При этом ограничение верхней планки должно быть дифференцировано путем снижения процента замещения.

Также должна быть гарантирована ежегодная индексация размера пенсии на рост уровня потребительских цен, которые должны рассчитываться исходя из потребительской корзины.

Эксперты полагают, что необходимо восстановить включение в страховые периоды учебы, включить уход за каждым ребенком (а не за первым, вторым и третьим), но при этом определить приоритет страховых периодов над нестраховыми.

Также важно, чтобы уровень трудовой пенсии был выше социальной.

Необходима также комплексная система корректировок трудового и пенсионного законодательства, предусматривающих изменение гарантий лицам предпенсионного возраста. С 2018 года понятие «предпенсионеры» уже прочно вошло в лексикон россиян.

Эксперты высказали также предложения по оптимизации работы Пенсионного фонда РФ:

1. Чтобы получить ясную картину по состоянию Пенсионного фонда на всех уровнях государственного устройства, необходимо: структурировать доходную и расходную составляющие Пенсионного фонда.
2. Закрепить за Пенсионным фондом РФ только функции связанные, с пенсионным обеспечением граждан, освободив от

выполнения иных функций по социальной защите населения. Нужно вывести из Пенсионного фонда не относящиеся к трудовым пенсиям выплаты. Например, затраты на материнский капитал отправить из пенсионного фонда в отдельный фонд, назвав его – «Демографический фонд» или «Фонд матери»; множество «засоряющих» Пенсионный фонд затрат перевести в «Социальный фонд». Такое разграничение позволит легко анализировать затраты и снизит коррупцию при расходовании средств. Не включать в выплаты из Пенсионного фонда различные надбавки, связанные со средой обитания. Среда обитания должна стимулироваться уровнем доходности, который отразится на уровне пенсии.

3. Пенсионное обеспечение граждан нужно поставить в прямую зависимость от стажа работы и заработной платы.
4. Пересмотреть все социальные выплаты и создать понятную систему мер социальной поддержки.

3. Выводы

В июле 2018 года в России было объявлено о подготовке Федерального закона о поэтапном повышении пенсионного возраста в РФ с 2019 года для женщин на 8 лет, а для мужчин на 5 лет. Это привело к серьезному росту социальной напряженности в стране. Для изучения социальной ситуации социологические центры провели опросы населения, в ходе которых выяснилось, что три четверти россиян высказывались против повышения пенсионного возраста. Между тем низкий порог выхода на пенсию, который сохранился только в РФ и некоторых постсоветских странах (55 – женщины и 60 – мужчины) вступил в противоречие со сложнейшей демографической ситуацией и серьезным дефицитом Пенсионного фонда. Поэтому органы федеральной и региональной власти в РФ вынуждены были приступить к пенсионной реформе. И начать ее с самого болезненного для населения решения – с повышения пенсионного возраста. В этой сложной социальной ситуации субъектам власти нужно было опереться на некие структуры гражданского общества, а такими структурами во всем мире являются экспертные сообщества. Поэтому в Оренбургской области, одном из субъектов РФ, в процессе подготовки

принятия решения о повышении пенсионного возраста, по заказу руководства регионального парламента, были проведены экспертные опросы, в ходе которых выяснилось, что более половины опрошенных экспертов в условиях сложившейся демографической и экономической ситуации считают неизбежным повышение пенсионного возраста.

Половина опрошенных экспертов одобрили Обращение В.Путина к населению страны в конце августа 2018 года. Учитывая то, что в течение ряда лет Президенту РФ удастся сохранять достаточно высокий рейтинг одобрения, именно авторитет В.Путина был последним, но крайне важным аргументом в защиту решения о повышении пенсионного возраста. В ходе своего Обращения Президент РФ озвучил ряд своих предложений по смягчению первоначального варианта пенсионной реформы в стране. Эксперты обратили внимание на основные причины и неизбежные последствия повышения пенсионного возраста в России. При этом эксперты указали на альтернативные варианты этого решения, такие, как например, снижение коррупции, снижение теневой занятости, введение прогрессивного налога и реформу деятельности Пенсионного фонда РФ. Эксперты указали также на то, что, решение о повышении пенсионного возраста необходимо принимать только в контексте реформы всей пенсионной системы. Некоторые эксперты отметили, что отказ от повышения пенсионного возраста в настоящее время приведет неизбежно к тому, что со временем пенсии не будут индексироваться с учетом инфляции, а затем превратятся в небольшое социальное пособие.

Эксперты сформулировали ряд рекомендаций для органов власти по реформе пенсионной системы в стране. Часть этих рекомендаций были включены в Решение Законодательного собрания Оренбургской области, которое было направлено в Государственную Думу РФ.¹³ А затем некоторые предложения экспертов вошли

¹³ Предложения Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации по повышению уровня социальной защищенности пенсионеров и граждан предпенсионного возраста в связи с принятием закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (Проект Федерального закона № 489161-7).

в принятые российским парламентом поправки в законодательные акты РФ.

Нам представляется очень интересным, важным и продуктивным опыт сотрудничества регионального парламента с экспертным сообществом региона в процессе принятия решения по социально значимой проблеме. Границы пенсионного возраста в развитых и развивающихся странах остаются острым и дискуссионным социальным и политическим вопросом. Некоторые страны после повышения пенсионного возраста вынуждены снижать его (Италия, Польша), другие страны продолжают его постепенно повышать (Германия, скандинавские страны). Очевидно, что принятие этих решений каждая страна должна осуществлять самостоятельно и с учетом экономической, социальной и политической ситуации, сложившейся именно в этой стране.

Bibliografia:

Камраков А., *В Европе снижают пенсионный возраст*, „Независимая газета” №18(7494) 30 января 2019 года. С. 1-4.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий (Проект Федерального закона № 489161-7) // Официальный сайт «Консультант плюс», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308156. Дата обращения: 06.02.2019.

Отношение россиян к повышению пенсионного возраста, <https://fom.ru/Ekonomika/14104>. Дата обращения: 09.02.19.

Предложения Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации по повышению уровня социальной защищенности пенсионеров и граждан предпенсионного возраста в связи с принятием закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (Проект Федерального закона № 489161-7).

Путин объявил о смягчении проекта пенсионной реформы, „BBS News: русская служба” (Ольга Шамина, Сергей Козловский, Елизавета Фохт), <https://www.bbc.com/russian/news-45323762>. Дата обращения: 01.02.2019.

Рейтинги одобрения работы государственных институтов, доверия политикам, рейтинги партий, Сайт ВЦИОМ, <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9185>. Дата обращения: 09.02.19.