Пудовкин Алексей Васильевич. Мировой опыт формирования пенсионных систем и возможности его использования в России: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.14 / Пудовкин Алексей Васильевич;[Место защиты: ФГАОУВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»], 2017.- 201 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Международный опыт построения и реформирования пенсионных систем 10**

1.1. Классификация пенсионных систем 10

1.2. Зарождение и формирование пенсионных систем в отдельных государствах 20

1.3. Национальный и интернациональный аспекты функционирования пенсионных систем стран ОЭСР в условиях глобальных демографических изменений 31

**Глава 2. Пенсионные системы зарубежных стран в международном сравнении 55**

2.1. Основные параметры пенсионных систем стран ОСЭР. Соотношение частных и государственных пенсионных систем в свете современных национальных и международных экономических вызовов 55

2.2. Сравнительный анализ пенсионных систем стран ОЭСР 67

2.3. Наиболее успешные примеры пенсионных систем зарубежных стран 74

2.4. Международная деятельность пенсионных фондов 77

**Глава 3. Перспективы использования международного опыта для совершенствования пенсионной системы России 89**

3.1. Развитие пенсионного обеспечения в России. Проблемы современной пенсионной системы РФ 89

3.2. Возможности применения международного опыта в текущих социально-экономических и демографических условиях России 137

3.3. Основные пути развития пенсионной системы России как элемента стратегии национального экономического развития 154

Заключение 175

Список сокращений и условных обозначений 183

Список использованной литературы 184

* [Зарождение и формирование пенсионных систем в отдельных государствах](http://www.dslib.net/economika-mira/mirovoj-opyt-formirovanija-pensionnyh-sistem-i-vozmozhnosti-ego-ispolzovanija-v.html#7671841)
* [Национальный и интернациональный аспекты функционирования пенсионных систем стран ОЭСР в условиях глобальных демографических изменений](http://www.dslib.net/economika-mira/mirovoj-opyt-formirovanija-pensionnyh-sistem-i-vozmozhnosti-ego-ispolzovanija-v.html#7671842)
* [Наиболее успешные примеры пенсионных систем зарубежных стран](http://www.dslib.net/economika-mira/mirovoj-opyt-formirovanija-pensionnyh-sistem-i-vozmozhnosti-ego-ispolzovanija-v.html#7671843)
* [Основные пути развития пенсионной системы России как элемента стратегии национального экономического развития](http://www.dslib.net/economika-mira/mirovoj-opyt-formirovanija-pensionnyh-sistem-i-vozmozhnosti-ego-ispolzovanija-v.html#7671844)

## Зарождение и формирование пенсионных систем в отдельных государствах

В Латинской Америке стоит выделить пенсионную систему Чили, организованную в 1924 году. Пенсионная система Чили сперва функционировала по исключительно распределительному принципу, однако с 1981 года была полностью переведена на накопительные основы28. Сегодня пенсионная система Чили представляет собой комбинированную модель, в которой есть как распределительная, так и накопительная подсистемы. Чилийский опыт послужил основой реформ во многих странах региона в 1990-2000-е года. Так, в Перу в 1993 году была введена накопительная система, в Мексике и Боливии в 1997 и в Сальвадоре в 1998 году была ликвидирована распределительная система, в Аргентине и Колумбии в 1994 году была введена комбинированная пенсионная система, основанная на сочетании накопительного и распределительного элементов29.

Из азиатских стран можно выделить Японию, которая обзавелась пенсионной системой в 1942 году30. Современная пенсионная система Японии строится по распределительно-накопительному принципу: в дополнение к доминирующей государственной распределительной системе также функционирует корпоративная накопительная31. Отдельного внимания заслуживает пенсионная система Китая, где до недавнего времени на пенсии могли рассчитываться лишь чиновники и работники государственных компаний, а пенсионное обеспечение для жителей сельской местности было введено лишь в 2009 году. На сегодняшний день, пенсионная система Китая де-юре состоит из трех уровней – государственной рас пределительной, государственной накопительной и добровольной накопительной подсистем32. Однако стоит заметить, что государственная распределительная подсистема охватывает, по разным оценкам, лишь 30-50% населения страны, а фактические выплаты пенсий осуществляются не более чем 10% населения страны, а накопительные подсистемы появились сравнительно недавно и пока что не определяют существенного воздействия на пенсионную систему в целом. Таким образом, в Китае до сих пор продолжается процесс создания полноценной общегосударственной системы пенсионного обеспечения.

К началу Второй моровой войны почти во всех промышленно-развитых странах были выстроены системы пенсионного обеспечения, однако эти системы, по большей части, охватывали не все группы населения. Десятилетия, последовавшие за Второй мировой войной, были временем беспрецедентного распространения пенсионного обеспечения в большинстве развитых стран33. К 1940 году в мире насчитывалось всего 33 страны с действующими пенсионными системами, тогда как к 1990 году их количество возросло до 13834.

Первые пенсионные системы, в основном, носили распределительный характер. Но уже в начале 80-х годов 20-го века многие страны с распределительными системами пенсионного обеспечения столкнулись с острым демографическим кризисом, вызванным одновременным ростом продолжительности жизни и снижением рождаемости, что привело к старению населения.

Распределительные пенсионные системы формировались в период времени, когда доля населения пенсионного возраста была сравнительно невелика. В этой ситуации относительно небольшие сборы с работающих и работодателей были достаточны, чтобы обеспечить немногочисленным пенсионерам сопоставимый с прежним уровень дохода35. Однако демографические перемены, которые выражались в росте продолжительности жизни и снижении уровня рождаемости, ко ренным образом изменили ситуацию и привели к росту доли пенсионеров в демографической структуре стран. Это, в свою очередь, привело к снижению коэффициента демографической нагрузки. Всемирный банк определяет этот коэффициент как количество людей в пенсионном возрасте (старше 60 лет), приходящихся на одного гражданина в трудоспособном возрасте (15-59 лет)36. Коэффициент демографической нагрузки может также рассчитывается как соотношение лиц в возрасте 65 и более лет к количеству лиц в возрасте 15-64 лет37. По методике ОЭСР, коэффициент демографической нагрузки определяется как соотношение лиц в возрасте 65 и более лет к количеству лиц в возрасте 20-64 лет38. По мнению автора, определения Всемирного и ОЭСР показывают теоретическое соотношение плательщиков и получателей взносов, тогда как более точным показателем представляется фактическое соотношение плательщиков и получателей взносов.

Количество работников, приходящихся на одного пенсионера в развитых странах, снизилось с 3,5 в 50-е годы до 2,5 в 90-е39. Отчасти возросшая нагрузка на государственные бюджеты была компенсирована за счет повышения размеров взносов работников и работодателей, но все же во многих странах можно было наблюдать дефицит пенсионных систем, так как размер текущих взносов не обеспечивал выплаты текущим пенсионерам40. Более того, в указанный период можно проследить заметное снижение возраста выхода на пенсию. В странах ОЭСР средний возраст выхода на пенсию для мужчин сократился с 64,3 лет в 1949 году до 62,4 года в 1993 г, а для женщин с 62,9 лет до 61 года соответственно

## Национальный и интернациональный аспекты функционирования пенсионных систем стран ОЭСР в условиях глобальных демографических изменений

Данные табл. 2.3. свидетельствуют о том, что, по состоянию на 2014 год, государственные расходы на выплаты пенсий в странах ОЭСР и ЕС составляют, в среднем, 9,0% и 10,9% от ВВП соответственно. В России этот показатель немного ниже и составил в 2014 году 8,5%91. Лидером по относительному показателю государственных расходов на выплаты пенсий (в % к ВВП) среди стран ОЭСР являются Италия (15,8% ВВП), Греция (14,5% ВВП), Франция (13,8% ВВП) и Австрия (13,2% ВВП). Наименьший показатель демонстрируют Чили (3,2% ВВП), Корея (2,2% ВВП), Исландия (2,1% ВВП) и Мексика (1,8% ВВП). В среднем по ОЭСР страны тратят 9% ВВП на выплаты пенсий.

В перспективе следует ожидать значительного роста государственных расходов на выплаты пенсий в большинстве стран ОЭСР. К 2050 году финансирование пенсионных систем у государств ОЭСР в среднем увеличится на 30% и составит 11,7% ВВП. Что касается стран ЕС, то рост составит 20%, а средний уровень национальных расходов на выплаты пенсий к 2050 году возрастет до 13,1% ВВП. В отдельных странах, например в Норвегии, уровень государственных расходов на выплаты пенсий к 2050 году вырастет в 2,6 раза с 5,4% ВВП до 13,9% ВВП.

Однако рассматривать пенсионную систему исключительно с точки зрения ее способности обеспечивать определенный уровень коэффициента замещения, или уровня государственных расходов на выплаты пенсий представляется неверным. Ввиду ухудшения макроэкономической конъюнктуры и изменения демографических факторов во многих странах, особую актуальность в последнее время приобрели вопросы эффективности пенсионной системы92.

В научной литературе довольно трудно встретить единое определение эффективности пенсионной системы93. Мы предлагаем начать изучение данного вопроса с термина «экономическая эффективность», под которым следует понимать оптимальное соотношение между затратами на производство и выпуском продукции, а под эффективным использованием ресурсов понимается достижение наибольшей отдачи при использовании заданных ресурсов. Переводя эти определения в координаты пенсионных систем, получается, что выпуск продукции это коэффициент замещения, а ресурсы (затраты) это государственные расходы на выплаты пенсий, а эффективность самой пенсионной системы, таким образом, определяется их соотношением.

Так как пенсионная система сама по себе – явление комплексное, то и эффективность пенсионной системы можно рассматривать как на микроуровне, так и на макроуровне. Эффективность пенсионной системы на микроуровне означает ее способность максимизировать потребительскую полезность индивида на протяжении всей жизни94. Здесь речь идет о максимизации пенсий при данном уровне пенсионных взносов, либо о минимизации взносов для достижения заданного уровня пенсий. На макроуровне эффективность пенсионной системы определяется оптимальным перераспределением ВВП между поколениями работающих граждан и пенсионеров95.

Вопросы эффективности пенсионной системы также можно рассмотреть применительно к той или иной модели пенсионной системы. Таким образом, эффективность распределительной пенсионной системы сводится к задаче государства по нахождению оптимального сочетания между уровнем пенсионных отчислений, государственных расходов и дефицита бюджета, а также коэффициента замещения для максимизации полезности одного поколения без изменения уровня взносов и уровня пенсий других поколений96 . В то же время, эффективность накопительной пенсионной системы сводится к тому, чтобы текущая стоимость взносов на дополнительное пенсионное обеспечение была не ниже текущей стоимости будущих пенсий.

Большинство пенсионных систем ведущих стран мира сегодня являются комплексными и состоят из нескольких подсистем (распределительной и накопительной). Следовательно, эффективность пенсионной системы может также быть внутренней (в разрезе каждой из подсистем), а также внешней (учитывает влияние пенсионной системы на состояние государственных финансов и рынка труда).

Обобщая все вышесказанное, основным критерием эффективности пенсионной системы, для целей исследования, следует считать способность системы обеспечивать оптимальное соотношение коэффициента замещения и государственных расходов на пенсионное обеспечение с учетом демографического фактора.

Под «эффективной пенсионной системой» следует понимать совокупность отношений и институтов, позволяющих обеспечить достойный уровень жизни пенсионеров при приемлемом для экономики уровне государственных расходов на выплаты пенсий с учетом реально складывающейся специфики демографического развития страны. Нижней границей достойного уровня жизни следует считать общемировой стандарт, разработанный Международной организацией труда и соответствующий уровню соотношения выплачиваемой пенсии к средней зарплате не менее 40%. Приемлемый уровень государственных расходов означает, что такая система финансово устойчива в долгосрочной перспективе.

Такой подход не является универсальным, однако он способен отличить лучшую пенсионную систему от худшей, и, таким образом, подходит для меж-странового сравнения.

Мировая практика построения пенсионных систем на современном этапе, рассмотренная в гл.1, свидетельствует о том, что, на сегодняшний день, большинство ведущих стран мира используют комплексные пенсионные системы, сочетающие как распределительную, так и накопительную пенсионную подсистему. Таким образом, вопросы сравнительной эффективности собственно накопительной и распределительной систем в чистом виде уходят на второй план. Более интересным с научной и практической точек зрения представляется межстрановой эмпирический анализ эффективности действующих пенсионных систем в ведущих странах мира.

## Наиболее успешные примеры пенсионных систем зарубежных стран

Начиная с 1827 г., когда был принят Устав о пенсиях и единовременных пособиях, пенсионное обеспечение государственных чиновников приобрело определенные признаки системности – вознаграждение ставилось в зависимость от заслуг перед государством. В начале XX века было введено законодательство, которое регулировало особую ответственность работодателей при наступлении нетрудоспособности в результате несчастного случая на производстве.

Если говорить о пенсионном обеспечении в Российской империи в целом, то нужно заметить, что государственные пенсии получали исключительно государственные служащие. Пенсионное обеспечение наемных работников частных компаний было возложено на их владельцев. Некоторыми авторами отмечается, что на начало XX века Россия не уступала другим промышленно развитым странам по степени развития социальной сферы128.

Отдельного внимания заслуживает пенсионная система СССР, которая легла в основу российской пенсионной системы. Безусловно, полученная Россией в наследство советская система далека от той, которая действует в России сегодня, так как она была неоднократно реформирована, но, тем не менее, для более глубокого понимания сути проведенных в постсоветское время реформ в области социального обеспечения, важно понимать специфику развития пенсионной системы Советского Союза.

Действовавшая с СССР система пенсионного обеспечения была частью общей системы социального обеспечения и неоднократно корректировалась и реформировалась за весь продолжительный период существования СССР. Очевидно, что наибольший интерес представляет пенсионная система периода заката СССР, то есть именно та, которая и легла в основу современной российской системы. Процесс построения советской социалистической пенсионной системы можно условно разделить на 2 этапа.

Этап 1 (1917 – 1956). На данном этапе происходило заложение основ и последующее формирование централизованной распределительной пенсионной системы, построенной на принципах социальной справедливости. В 1918 году социальная политика в России приобрела первые признаки системного характера. Отправной точкой можно считать образование Народного Комиссариата социального обеспечения (НКСО). В задачи НКСО входило проведение целенаправленной государственной политики в области социального обеспечения, основанной на стратегической приоритетности социальной помощи при построении социалистического общества. Таким образом, была выстроена система взаимоотношений по обеспечению социальной справедливости с высшим исполнительным органом в лице НКСО. Также в 1918 году декретом Совета народных комиссаров РСФРС было введено положение о социальном обеспечении, которое устанавливало пенсии по инвалидности, пособия по временной нетрудоспособности, по безработице и беременности129.

К этому же периоду можно отнести разработку законодательства, регулирующего выделение пенсионного обеспечения по старости в отдельный самостоятельный вид социального обеспечения. Первые пенсии по старости были установлены постановлением Наркома труда СССР от 5 января 1928 года для рабочих текстильной промышленности130. Уже через год было принято постановление о введении пенсионного обеспечения для рабочих из других отраслей промышленности – горной, энергетики, металлургии, транспорта. При этом также был установлен возраст выхода на пенсию: 60 лет для мужчин и 55 для женщин. Минимальный трудовой стаж составлял на уровне 25 лет, как для мужчин, так и для женщин. В 30-х годах было введено пенсионное обеспечение за выслугу лет для работников просвещения, науки, медицины, работников гражданского воздушного флота, военнослужащих рядового, младшего, среднего и старшего состава срочной и сверхсрочной службы131. Таким образом, уже к началу Великой Отечественной войны была создана система социального обеспечения, охватывавшая всех трудящихся во всех случаях утраты ими заработка132. Исключение составляли лишь колхозники. В 1949 году вопросы регулирования пенсионной системы перешли от НКСО к профильному министерству – Министерству социального обеспечения.

Этап 2 (1956 – 1991). В 1956 г. пенсионная система обрела новую архитектуру и приобрела универсальный характер. Верховный Совет СССР принял Закон «О государственных пенсиях», который стал основообразующим для всей советской пенсионной системы 133. Он подтверждал право граждан СССР на материальное обеспечение по старости и потере трудоспособности, закрепленное Конституцией СССР. В нём выделялось три вида государственной пенсии: по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца. В соответствии с законом, право на государственную пенсию имели следующие категории граждан: рабочие и служащие; военнослужащие; учащиеся высших, средних специальных учебных заведений; училищ, школ и курсов по подготовке кадров; другие граждане, если они стали инвалидами в связи с выполнением государственных или общественных обязанностей; члены семей граждан, указанных в настоящей статье, в случае потери кормильца. Право на пенсию по старости получали рабочие и служащие (мужчины по достижении 60 лет и при стаже работы не менее 25 лет и женщины по достижении 55 лет и стаже работы не менее 20 лет).

## Основные пути развития пенсионной системы России как элемента стратегии национального экономического развития

По состоянию на 2013-2014 гг. напрямую в госучреждениях работает 25% занятых в экономике России210. В эту категорию попадают как непосредственно чиновники, так и все бюджетники – учителя, преподаватели, врачи, правоохранительные органы, военные и т.д. Однако для полноты картины необходимо добавить и число работников госкомпаний, которое, по данным РБК, в 2011 году составляло 13% от рабочей силы, или 14% от числа занятых211. Таким образом, совокупная доля занятых в государственном секторе России составляет почти 40% (или 28,6 млн. человек в рамках всей экономики). Это означает, что 4 человека из 10 получают зарплату непосредственно из бюджета. Следовательно, формирование у этих людей негосударственной накопительной пенсии происходит за счет средств бюджета России, который, в свою очередь, испытывает не лучшие времена. Из всех стран мира, лишь в Египте и Белоруссии общее число занятых в госсекторе выше, чем в России. В дополнение к этому, доля госсектора в экономике России достигает 50% ВВП212.

Еще одной характерной чертой социального развития России в постсоветское время является высокая доля занятых в неформальном секторе, составляющая по разным оценкам, от до 25% от совокупного количества занятых213. Расчетам Финансового университета при Правительстве РФ подтверждают эти цифры -более трети лиц трудоспособного возраста не заняты деятельностью, подлежащей обязательному пенсионному страхованию (при безработице на уровне 5% от количества занятых, остальные 25% как раз приходятся на теневой сектор). Более того, по расчетам Академии труда и социальных отношений, к неформальному сектору относится 37,9% от фонда оплаты труда всей национальной экономики России215. Речь идет о тех гражданах, которые получают «серые» и «черные» зарплаты. В случае «серых» зарплат речь идет о том, что сотрудник оформлен по всем правилам, однако в договоре фиксируется заниженная зарплата, которая и является базой для начисления пенсионных взносов. Если речь идет о «черной» зарплате, это означает, что сотрудник не оформлен вовсе. Как следствие, их работодатели не уплачивают вовсе, или уплачивают в значительно меньшем объеме пенсионные взносы. А сами работники выходят на пенсию с минимальным объемом пенсионных прав.

Еще одним очень важным социальным феноменом является то, что в России работники не ощущают себя причастными к формированию доходов пенсионной системы. Россия является одной из немногих стран, в которых все пенсионные взносы оплачиваются исключительно работодателем. Однако это лишь номинально, ведь фактически все бремя ложится на работника. Если работодатель готов потратить на сотрудника условные 100 рублей, то, в конечном счете, ему безразлично, в какой пропорции уйдут эти средства. При ставке налогов 20%, 80 рублей достанется работнику, но при ставке 30% работнику достанется уже 70 рублей. Этот же эффект проявляется и в случае работников с высокими зарплатами. Начисление пенсионных взносов по ставке 22% происходит только до порога в 796 тысяч рублей накопительным итогом с начала года, далее взносы взымают-ся по ставке 10%216. Выходит, что работники с высокой и очень высокой зарплатой (превышающей 2 средних зарплаты по стране) получают преимущества в виде 12% от зарплаты, которая достается им вместо бюджета ПФР, снижая их пенсионные права и, как следствие, фактический коэффициент замещения.

Кроме этого, можно отметить несправедливость механизмов формирования пенсий у самозанятых граждан. По состоянию на декабрь 2015 года, в РФ зарегистрировано 3 643 911 индивидуальных предпринимателей217. При годовом доходе ниже 300 000 руб. (25 000 руб. в месяц), пенсионные взносы индивидуальных предпринимателей составляют 19 356 руб. (рассчитываются как 26% от 1 МРОТ, умноженные на 12), а если годовой доход выше – то еще 1% от суммы дохода, превышающей 300 000 руб. Выходит, что при годовом доходе в 300 000 руб. взнос с наемного работника составит 66 000 руб. (при его участии исключительно в распределительной подсистеме), тогда как взнос индивидуального предпринимателя составит те же 19 356 руб. При этом, индивидуальные предприниматели претендуют на пенсии, равные пенсиям наемных работников, но тех взносов, которые выплачивают индивидуальные предприниматели, недостаточно, чтобы заработать право на страховую пенсию. Финансирование выплат ПФР страховых пенсий индивидуальным предпринимателям осуществляется за счет бюджетного трансферта и взносов наемных работников. Это также приводит к увеличению дефицита пенсионной системы и снижению коэффициента замещения. Очевидно, что назрела необходимость разработки более адекватного и соответствующего социально-экономическим реалиям механизма формирования пенсий среди индивидуальных предпринимателей. Ведь, по некоторым данным, средний доход индивидуального предпринимателя в России составляет 1,4 млн. рублей в год218.

Далее рассмотрим особенности демографического развития России. Демография играет крайне важную роль при формировании пенсионной системы. Напомним, что именно демографические факторы (одновременное увеличение продолжительности жизни и снижение рождаемости) привели к глубокому кризису пенсионных систем мира во второй половине 20-го века. Причем решающее значение оказало именно снижение рождаемости. Рассмотрим, угрожает ли России старения населения и оценим ситуацию с рождаемостью на основе данных, приведенных в табл. 3.19, 3.20 и 3.21.