

Научная статья

Научная специальность

12.00.05 «Трудовое право, право социального обеспечения»

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.4.71>

О ХАРАКТЕРНЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СССР И НОВОЙ РОССИИ: АНАЛИЗ ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

© Бондарева Э. С., 2021

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Рассматриваются характерные тенденции пенсионного законодательства СССР и новой России, которые существенным образом повлияли на результаты пенсионного обеспечения граждан СССР и граждан постсоветской России. Дается краткий обзор советского пенсионного законодательства, подвергаются анализу ключевые элементы правового регулирования права на пенсию в советский период. Анализируются достигнутые результаты в области пенсионного обеспечения в СССР и в Российской Федерации. Приводится информация о минимальных, максимальных и средних размерах пенсий в рассматриваемые периоды времени, сравнивается покупательная способность советских и российских пенсий, рассматриваются данные о коэффициенте замещения пенсией утраченного заработка. Отмечается положительный опыт создания в СССР единой государственной пенсионной системы, установления единой системы государственных пенсий, установления соответствующих социальных стандартов в сфере пенсионного обеспечения, своевременность определения приоритетов в развитии пенсионного законодательства, постановки и последовательное решение вопроса о повышении уровня и качества жизни пенсионеров. Анализируются итоги законодательной работы 90-х гг. XX столетия в сфере пенсионного обеспечения в России, а также рассматриваются последствия реформаторских решений последних десятилетий для российских пенсионеров. На основе проведенного анализа формулируется вывод о том, что реформирование пенсионного обеспечения в России не привело к повышению уровня пенсионного обеспечения большинства пенсионеров, более того, уровень пенсионного обеспечения в России оказался ниже уровня, который был достигнут в СССР. Делается вывод о необходимости кардинального реформирования организации пенсионного обеспечения в России и предлагаются направления совершенствования пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

Ключевые слова: право на пенсию, пенсионное обеспечение, страхование по старости, пенсионное законодательство, пенсионная система, пенсионная реформа, стандарты пенсионного обеспечения.

THESE INSIGHTS INTO THE PENSION LAW TRENDS PECULIAR TO THE USSR AND RUSSIAN FEDERATION: ANALYSIS OF THE RESULTS ACHIEVED

© Bondareva E. S., 2021

Baikalsky State University, Irkutsk, Russian Federation

Pension law trends peculiar to the USSR and Russian Federation, their fundamental influence upon the ultimate results of pension provision as to the citizens of the USSR and the ones of post-Soviet Russia are the concern of the present study. A brief review of Soviet pension law is provided herein, key elements of legal regulation of pension entitlement during Soviet period are analyzed along with the results achieved both in the USSR and Russian Federation as to the old-age insurance. The information about scales of pensions at the periods of time listed above – their minimum, medium and maximum values – is represented therewith; the purchasing power of Soviet and Russian pensions is compared, figures concerning coefficient of substitution of lost wage with pensions are dealt with. It is pointed out that the unified public pension system of the USSR has been a beneficial experience along with the establishment of proper social standards in the domain of pension provision, opportune getting the pension law development priorities right, approach and coherent rise in the standard of living of pensioners. The results of legislative work through the 90s of the 20-th century in the domain of pension provision in Russia are also summing up herein, correlation of reformative decisions made during the last decades and their consequences for the Russian pensioners are considered. Relying on the analysis above the following conclusions can be reached: pension provision reforming in Russia nowadays has not brought to rise in the standard of living of most pensioners. Moreover the level of pension provision in Russia has become lower than the one in the USSR. By this means it is concluded that fundamental reforming of pension provision setup in Russian Federation is extremely necessary and thereafter some ways of its improvement are suggested.

Keywords: pension entitlement, pension provision, old-age insurance, pension law, pension system, pension reform, standards for old-age insurance.

Введение

Состояние пенсионного обеспечения в стране и проводимые реформы в этой сфере обще-

ственных отношений стали одними из наиболее актуальных и обсуждаемых вопросов в обществе. Проблемам пенсионного обеспечения по-

стоянно уделяют внимание средства массовой информации, политики разного уровня и влияния, экономисты, юристы. Население с тревогой и надеждой следит за всеми новостями в пенсионном обеспечении граждан. Однако в последние десятилетия общественный запрос на улучшение пенсионного обеспечения граждан России так и не был удовлетворен. Попытаемся путем сравнительного анализа состояния пенсионного обеспечения в СССР и в Российской Федерации сформулировать выводы о достигнутом уровне пенсионного обеспечения граждан России и необходимых направлениях совершенствования пенсионного обеспечения на современном этапе исторического развития Российского государства.

Известно, что пенсионные системы могут базироваться на различных концепциях, предусматривать различные механизмы приобретения и реализации гражданами пенсионных прав. В настоящей статье не рассматриваются вопросы механизма построения пенсионных систем в СССР и Российской Федерации. В статье сравниваются лишь достигнутые результаты пенсионного обеспечения в СССР и постсоветской России. Базовые индикаторы пенсионного обеспечения, которые достигнуты в эти периоды времени, дают возможность сделать соответствующие выводы об удовлетворительности (неудовлетворительности) проведенных пенсионных реформ, а также позволяют автору сделать некоторые выводы о необходимых направлениях модернизации существующей в России пенсионной системы.

Материалы и методы исследования

В ходе подготовки статьи исследовались законодательные акты советского периода в области пенсионного обеспечения: законы СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях»¹, от 15 июля 1964 г. № 2688-VI «О пенсиях и пособиях членам колхозов»², от 15 мая 1990 г. № 1480-1 «О пенсионном обеспечении граждан в СССР»³, Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР»⁴; законодательные акты Российской Федерации в области пенсионного обеспечения: федеральные законы от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁵, от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении»⁶, от 28 декабря

2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»⁷, от 20 декабря 2015 г. № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий»⁸, от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»⁹.

Кроме того, изучались материалы XX съезда КПСС¹⁰, материалы Пленума ЦК КПСС от 14 февраля 1964 г.¹¹, статистическая информация о размерах пенсий в СССР и Российской Федерации, о стоимости продовольственных товаров в СССР и Российской Федерации, о процентном соотношении стоимости жилищно-коммунальных услуг в СССР и Российской Федерации с доходами граждан. В ходе подготовки статьи также были проанализированы научные мнения по проблемам правового регулирования пенсионных отношений в СССР и Российской Федерации.

При проведении исследования использовались следующие методы познания: общелогический метод, в том числе анализа и синтеза, обобщения; метод эмпирического исследования, в том числе наблюдения, сравнения; метод теоретического исследования, в том числе метод исторического и логического анализа.

Основное исследование

Пенсионное законодательство СССР с первых дней существования государства развивалось на основе реализации классового подхода. За период существования Советского государства был пройден большой путь в сфере организации и развития пенсионного обеспечения советских граждан. Надо признать, что на этом направлении были достигнуты очень неплохие результаты. Теперь, с позиции современного состояния пенсионного обеспечения в России, такой вывод очевиден и его трудно опровергнуть, как бы этого ни хотелось критикам советского строя. Конечно, высказывается мнение о том, что невозможно сравнивать две разные системы хотя бы потому, что в СССР не было свободных рыночных отношений и потреби-

⁷ Там же. 2013 № 52. Ч.1. Ст. 6965.

⁸ Там же. 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 5.

⁹ Там же. 2018. № 41. Ст. 6190.

¹⁰ Двадцатый съезд КПСС: Стенографический отчет. М.: Государственное издательство политической литературы, 1956. Т. 1.

¹¹ Правда. 1964. 11 февр. № 42. С. 1–6; Правда. 1964. 12 февр. № 43. С. 1–6; Правда. 1964. 13 февр. № 44. С. 2–6; Правда. 1964. 14 февр. № 45. С. 2–5; Правда. 1964, 15 февр. № 46. С. 1–6.

тельского изобилия: даже при очень серьезных доходах человек не мог «отоварить» их в магазине, т. е. не мог в любой момент купить нужную ему бытовую технику, мебель, машину¹. Но давайте будем объективными: в настоящее время российским пенсионерам не по карману частые покупки промышленных товаров. Поэтому попытаемся сравнить покупательную способность советских и российских пенсий применительно к продуктам питания, которые приобретаются каждый день, а также применительно к размерам жилищно-коммунальных платежей, которые уплачиваются ежемесячно. Так, на 1 января 1989 г. средняя государственная пенсия в РСФСР (без учета военных пенсий) равнялась 90,8 руб. [10, с. 397]. В СССР к 1990 г. максимум пенсии старшего офицера составлял 250 руб., генерала – 350 руб., а рабочего или служащего, как правило, от 120 до 132 руб. [6, с. 49]. Цена булки хлеба в СССР составляла 17 коп., цена литра молока – 20–25 коп. Средний размер страховой пенсии в Российской Федерации в 2020 г. составил 14 872 руб. При этом цена аналогичной булки хлеба составила 35 руб., а литр молока – 65 руб. То есть на среднюю советскую пенсию можно было приобрести 534 булки хлеба и 363,2 л молока. На среднюю российскую пенсию можно приобрести 425 булок хлеба и 228,8 л молока. Если же мы сравним размер оплаты за жилищно-коммунальные услуги или стоимость лекарств, то картина покажется еще более удручающей. Оплата за жилищно-коммунальные услуги является одной из основных статей расходов не только у современных пенсионеров, но и у работающих граждан. Справедливости ради следует отметить, что и по этому вопросу высказываются различные мнения. В настоящей статье постараемся опираться на официальные данные. Доля расходов семьи на оплату жилья и «коммуналки» в среднем в 1940 г. была 3,7 %, а в 1950 г. – 3 % (Справка ЦСУ СССР Л. П. Берия о размерах квартплаты в СССР в 1940, 1949–1951 годы)². Сейчас в среднем по стране расходы на жилищно-коммунальные услуги составляют 11–15 % от доходов семьи. Конечно, отдельные категории российских пенсионеров, но далеко не все из них, имеют право на меры социальной поддержки в виде предоставления субсидий на жилищно-коммунальные услуги. Однако указанные меры социальной поддержки обычно рассчитываются исходя из социальной нормы площади жилья и составляют

не более 50 % оплаты. Даже если 50 % оплаты за жилищно-коммунальные услуги возвращаются отдельным категориям пенсионеров в виде субсидий, то их расходы по данному направлению бесспорно превышают расходы, которые имели место в СССР (5,5–7,5 % против 3–3,7 % соответственно). Приведенные цифры позволяют сделать вывод о разной покупательной способности пенсий советских и российских пенсионеров. И это сравнение не в пользу российских пенсий.

Одним из показателей уровня пенсионного обеспечения считается коэффициент замещения утраченного заработка. Конвенцией МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»³ в пенсионном обеспечении установлен минимальный коэффициент замещения утраченного заработка, он составляет 40 %. Названная Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102)»⁴, который вступил в силу с 1 января 2019 г. Однако в России минимальный коэффициент замещения утраченного заработка, предусмотренный Конвенцией, не достигнут. В апреле 2020 г. в номинальном выражении средняя пенсия была на уровне 14 980 руб. (167 евро), что составляло 29,3 % от средней начисленной зарплаты по стране. В своем заключении на проект бюджета Счетная палата отметила, что «коэффициент замещения, характеризующий отношение уровня среднегодового размера пенсии к уровню заработной платы в стране, составит в 2021 году 32,9 процента, в 2022 году – 32,5 процента, в 2023 г. – 32,1 процента»⁵. В развитых странах этот показатель достигает 60–70 %.

А теперь коснемся концептуального вопроса организации пенсионного обеспечения в СССР и России. Изучая законодательные акты в области пенсионного обеспечения советских граждан, мы можем наблюдать создание в СССР единой государственной пенсионной системы, установление единой системы государственных пенсий, соответствующих социальных стандартов в сфере пенсионного обеспечения, постановку и последовательное решение вопроса о повышении уровня и качества жизни пенсионеров Советского Союза. Установленные изначально скромные минимальные размеры пенсий в СССР повышались в дальнейшем, к

¹ Такого мнения придерживается, в частности, доктор экономических наук из НИУ ВШЭ Сергей Смирнов. См.: Пенсии в СССР сравнили с российскими. URL: www.mk.ru/economics/2021/01/08/pensii-v-sssr-sravnil-i-s-rossiyskimi.html (дата обращения: 10.01.2021).

² Аргументы и факты. 2020. 26 февр. № 9. С. 30.

³ Собр. законодательства РФ. 2020. № 23. Ст. 3589.

⁴ Собр. законодательства РФ. 2018. № 41. Ст. 6189.

⁵ См.: Почему российские пенсии меньше, чем в Прибалтике. URL: www.newsland.com/community/4765/content/pochemu-rossiiskie-pensii-menshe-chem-v-pribaltike/7310243 (дата обращения: 10.01.2021).

70–80-м гг. XX столетия достигли относительно неплохих размеров. С повышением минимальных размеров пенсий увеличивался и средний размер государственной пенсии. Справедливости ради необходимо признать, что длительное время в СССР не повышался размер максимальных пенсий, в итоге он существенно отстал от среднего заработка. Так, в 1957 г. средний заработок составлял 80 руб., а максимум пенсии по старости – 120 руб., т. е. максимальная пенсия в 1,5 раза превышала средний заработок. В 1990 г. средний заработок превысил 250 руб., максимум пенсии стал ниже среднего заработка более чем вдвое [6, с. 220]. Ситуация с размером максимальной пенсии, который не повышался длительное время, безусловно, вызвала недовольство определенной категории пенсионеров. Этот фактор, конечно, стал одним из других факторов, которые повлияли на решение о реформировании советского пенсионного законодательства в так называемый период перестройки. В целом же следует признать, что на протяжении всего периода существования Советского государства наблюдалась своевременность определения приоритетов в развитии пенсионного законодательства. Известно, что в первые годы советской власти уделялось большое внимание раненым на фронтах Гражданской войны. В конце 20-х – начале 30-х гг. в центре внимания государства были граждане рабочих профессий, занятые на предприятиях, обеспечивающих индустриализацию страны. В годы Великой Отечественной войны государство особо заботилось о военнослужащих и членах их семей. Конечно, в результате проводимой в те годы социальной политики у миллионов советских граждан не было возможности получать даже какую-либо пенсию. Однако с вступлением государства в новый этап экономического развития одновременно был решен вопрос о направлении значительной части национального дохода на пенсионное обеспечение всех трудящихся. Предложения о создании соответствующего законодательства о пенсионном обеспечении рабочих и служащих прозвучали в феврале 1956 г. с трибуны XX съезда КПСС [4, с. 77]. Впечатляют темпы решения обозначенного вопроса. В мае 1956 г. проект закона СССР «О государственных пенсиях» был опубликован во всех центральных газетах¹, а 1 октября 1956 г. уже вступил в силу.

После наведения порядка в пенсионном обеспечении рабочих и служащих, советское государство решает вопрос о пенсионном обеспечении членов колхозов. О необходимости

решения этого вопроса Н. С. Хрущев заявил на Пленуме ЦК КПСС 14 февраля 1964 г.². В этот период, несмотря на период экономического спада, который переживала страна, был разработан и принят Закон СССР «О пенсиях и пособиях членам колхозов», вступивший в силу 1 января 1965 г. Принятые в СССР названные пенсионные законы стали основой создания единой государственной пенсионной системы советского государства, которая целенаправленно и последовательно воплощалась в жизнь и была неотъемлемой и важнейшей частью социально-экономической политики государства.

Более высокий уровень пенсионного обеспечения по сравнению с ранее существовавшим был реализован с принятием в 1990 г. Закона СССР от 15 мая 1990 г. № 1480-1 «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», который в соответствии с Конституцией СССР³ гарантировал всем нетрудоспособным гражданам право на материальное обеспечение за счет общественных фондов потребления путем предоставления трудовых и социальных пенсий. В преамбуле закона устанавливалось, что он направлен на то, чтобы более полно учитывался труд как источник роста благосостояния народа и каждого советского человека, исключался уравнительный подход в пенсионном обеспечении. Закон устанавливал единство условий и норм пенсионного обеспечения рабочих, служащих, членов колхозов и других категорий трудящихся, гарантировал социальную защищенность пенсионеров, в том числе путем регулярного пересмотра размеров пенсий по мере изменения стоимости жизни и повышения эффективности экономики страны. Закон устанавливал единую систему государственных пенсий в СССР. Чуть позднее был принят Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР». Этим законом были установлены соответствующие минимальные и максимальные размеры пенсий, а определенный размер пенсий обеспечивал относительно достойный уровень жизни пенсионеров, также был введен постоянный механизм индексации пенсионных выплат, кроме того, были введены социальные пенсии. Минимальная пенсия равнялась прожиточному минимуму. Одновременно были отменены персональные пенсии, поскольку обоснованно полагалось, что пенсионная система для всех и каждого не может нормально функционировать и развиваться, если создана особая привилегированная система для тех, кто во власти или вблизи нее [5, с. 16]. Пенсионный закон 1990 г.

¹ Правда. 1956. 9 мая. № 130. С. 1–2; Известия. 1956. 9 мая. № 110. С. 1–2.

² Правда. 1964. 15 февр. № 45. С. 1–6.

³ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

воплощал в себе страховые принципы, на основании которых, как показывает мировая практика, функционируют страховые пенсионные системы.

Поставленная цель всеобщего пенсионного обеспечения советских граждан планомерно претворялась в жизнь на основе результатов экономического развития страны соответствующих десятилетий. Об этом красноречиво говорят следующие цифры. Так, в 1941 г. численность пенсионеров в СССР составляла 4 млн человек, в 1957 г. было уже 18 млн человек, а к началу 1991 г. пенсионеров насчитывалось 61,2 млн человек, в том числе в РСФСР – 33,8 млн человек [8, с. 50–51].

Надо признать, что Советская страна прошла путь от пенсионного обеспечения, которое носило сугубо ведомственный характер, к единой пенсионной системе. Советский ученый Е. И. Астрахан выразительно обозначил основные тенденции развития пенсионного законодательства Советского государства. По его мнению, в этот период были достигнуты расширение субъектов права, видов социального обеспечения, гуманизация условий, определяющих право на пенсию, непрерывное повышение уровня социального обеспечения, в том числе пенсионного [2, с. 207].

Что же происходило с пенсионным обеспечением в период перехода к политике построения рыночной экономики? Надо отметить, что тенденции развития пенсионного законодательства советского времени были сохранены в российском законодательстве только в первые годы существования Российской Федерации. Известно, что социальные законы, принятые в период 1990–1995 гг., в первоначальных их редакциях были направлены на решение социальных проблем, которые четко обозначились еще в советский период. Именно эти законы на первом этапе реформ были для населения одним из убедительных аргументов в пользу выбора направления на построение рыночной экономики и изменения политической системы [6, с. 27–28]. Однако эти прогрессивные законы вскоре были кардинально изменены. Изменения, внесенные в социальные законы, были направлены на существенное понижение уровня гарантий и объема прав по сравнению с ранее закрепленными в законодательстве, это утверждение относится в первую очередь и к пенсионному законодательству.

Развитие пенсионного законодательства в новой России с самых первых лет пошло по сомнительному, с нашей точки зрения, пути. Так, с 1993 г. наступил этап преднамеренного разрушения прогрессивного пенсионного закона 1990 г.

Итоги законотворческой работы 90-х гг. известны – это очень низкий уровень пенсионного обеспечения. При этом наряду с разрушением пенсионной системы для «всех», с середины 90-х гг. прошлого века начинает формироваться привилегированная пенсионная подсистема для отдельных категорий граждан по принципу близости к власти [5, с. 17]. Цели, провозглашенные законом 1990 г.¹, были перечеркнуты дальнейшим реформированием пенсионной системы.

История реформирования пенсионного законодательства в новой России дает ярчайшие примеры отсутствия обоснованного научного прогнозирования последствий принимаемых решений. В итоге в настоящее время мы можем наблюдать серьезные проблемы и перекосы в организации пенсионного обеспечения. Один из серьезнейших недостатков пенсионного обеспечения граждан России, по нашему мнению, состоит в том, что принцип единства и дифференциации условий пенсионного обеспечения в современном пенсионном праве деформирован. Реализация этого правового принципа при регулировании пенсионных отношений в современной России вызывает много вопросов и обоснованной критики. Создание двух подсистем пенсионного обеспечения не основано на учете объективных особенностей, требующих специального регулирования. Кстати, этот принцип умело реализовывался в советском пенсионном праве. Действие его на практике, при единой государственной пенсионной системе, обеспечивало не только единые условия пенсионного обеспечения для всех граждан страны, но и создавало возможности для учета особенностей, объективно существовавших и требовавших дифференцированного подхода. Даже наличие системы персональных пенсий для отдельных категорий граждан не создавало огромную, недопустимую дифференциацию в пенсионном обеспечении граждан, как это происходит в настоящее время. Размеры персональных пенсий были не столь уж разительно велики по сравнению с общегражданскими пенсиями. Средний размер персональной пенсии в РСФСР на 1 января 1989 г. составил 108 руб., в том числе союзного значения – 132,8 руб., республиканского значения – 113,7 руб., местного значения – 100,8 руб. Средний размер государственной пенсии (без учета военных пенсий) составлял 90,8 руб. [10, с. 397].

¹ В преамбуле названного закона устанавливалось, что он устанавливает единую систему республиканских государственных пенсий в РСФСР, обеспечивает стабильность достигнутого уровня пенсионного обеспечения и повышения его по мере роста благосостояния трудящихся. Основными критериями дифференциации условий и норм пенсионного обеспечения признаются труд и его результаты.

В науке права социального обеспечения имеются исследования, посвященные значению принципа единства и дифференциации правового регулирования отношений по социальному обеспечению. Исследователи обоснованно указывают на важность установления правильного баланса общих и специальных норм, а также на оптимальность пределов дифференциации правового регулирования [1; 9].

Другим недостатком в пенсионном обеспечении граждан России является отсутствие соответствующих социальных стандартов. Социальные стандарты, созданные в ходе развития пенсионного законодательства в советский период, упразднены. Минимальный размер пенсии в современном законодательстве России отсутствует. При этом не является секретом, что дифференциация в уровне оплаты труда, а также в уровне доходов в целом в стране неоправданно велика. Представляется, что законодатели в этих условиях должны влиять на соответствующие процессы, в том числе и путем установления стандарта минимального размера пенсий. Известно, что государство вплоть до 2010 г. не гарантировало пенсионерам даже скудный прожиточный минимум. Социальные доплаты к пенсии неработающим пенсионерам, общая сумма материального обеспечения которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации, были введены только с 1 января 2010 г.¹

Среди положительных особенностей советского пенсионного законодательства следует отметить, что оно отличалось стабильностью, простотой восприятия, предсказуемостью и последовательностью. Граждане страны воспринимали правила пенсионного законодательства как справедливые и обоснованные предписания. Нестабильность, противоречивость российского пенсионного законодательства является большим его недостатком. Выразительную оценку современного состояния отечественной пенсионной системы дал В. Д. Зорькин. В частности, он отметил необоснованность частых и довольно радикальных изменений пенсионного законодательства, демонстрирующих непоследовательность и противоречивость государственной политики в этой сфере. Наличие существенных пробелов и противоречий в за-

конодательном регулировании пенсионных отношений, отсутствие правовых механизмов, которые бы были направлены на неуклонное (хотя и постепенное) повышение уровня пенсионного обеспечения, характеризуют законодательство с отрицательной стороны [7, с. 323–326].

Пенсионная реформа, проведенная в 2013, а затем и в 2018 г., окончательно разочаровала население. Сегодня ни один экономист не возьмет на себя смелость утверждать, что в России построена или строится социально ориентированная рыночная экономика, при этом в преамбуле Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»² амбициозно заявляется о существовании социально ориентированной рыночной экономики, в результате которой создается материальная основа для пенсионного обеспечения. Однако ясно поставленной задачи о построении социально ориентированной рыночной экономики и достижении соответствующих индикаторов на этом пути, к сожалению, в нашей стране нет. В то же самое время законодательно установленные ограничения на пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан демонстрируют обратный результат, по сравнению с провозглашенной законом целью. В данном случае мы имеем в виду, прежде всего, введение новых условий для приобретения права на пенсионное обеспечение (увеличение минимального страхового стажа и введение величины индивидуального пенсионного коэффициента не менее 30, повышение пенсионного возраста). Установленная планка величины индивидуального пенсионного коэффициента может стать и уже становится препятствием для приобретения права на пенсию, при соблюдении прочих условий, для граждан, работающих на условиях низкой оплаты труда [3].

В ряду решений, которые не поддерживаются обществом, следует назвать и отмену индексации страховой пенсии для работающих пенсионеров, и, конечно, повышение пенсионного возраста. Имеются и другие претензии к действующему пенсионному законодательству, которым невозможно уделить внимание в настоящей статье.

Результаты исследования

Таким образом, проведенный беглый анализ пенсионного обеспечения в СССР и новой России позволяет говорить о том, что пенсионные реформы последних десятилетий не только не улучшили уровень пенсионного обеспечения, но и ухудшили его по сравнению с советским и начальным постсоветским периодами, поэтому необходимость модернизации пенсионной системы

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»: федер. закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ / Собр. законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3739.

² Собр. законодательства РФ. 2013. № 52. Ч. 1. Ст. 6965.

России является очевидностью. Целью любого реформирования должно быть улучшение ситуации в соответствующей сфере, а не ее ухудшение.

Проблемы пенсионного обеспечения, конечно, произрастают не только из экономических отношений. Думается, что эти проблемы напрямую связаны с политикой в широком смысле этого слова, а также с идеологией, которая исповедуется правящими элитами, в том числе членами правительства и депутатами, определяющими правовую идеологию на том или ином историческом отрезке времени. Бесспорно, что успешность пенсионных реформ в обществе зависит в том числе от поставленной цели и реализуемых задач, которые должны согласовываться с основными направлениями социально-экономического развития страны, а также с общественными запросами в той или иной сфере общественных отношений. Причем оценивать поставленные цель и задачи, по нашему мнению, следует через категории «истинность» и «фальшивость». Во всяком случае, к такому выводу нас подводит современная законодательная практика, которая содержит показательные примеры на этот счет, в том числе и в сфере пенсионного законодательства. Обозначенные в законодательных актах цель и задачи не должны выполнять только роль маскировки бездарного подхода реформаторов к решению проблемы, не должны быть прикрытием достижения противоположной цели, которая широко не озвучивается, а напротив – прикрывается правильными и гуманными лозунгами, но при этом на практике фактически достигаются результаты, противоположные продекларированной цели. В отличие от современной действительности, в Советском государстве в сфере пенсионного обеспечения четко ставились задачи и последовательно решались. Такой подход позволил в течение нескольких десятилетий перейти от ведомственной пенсионной системы к единой пенсионной системе, которая гарантировала единую систему государственных пенсий в СССР и обеспечивала стабильность достигнутого уровня пенсионного обеспечения, а также повышение его по мере роста благосостояния трудящихся. Основными критериями дифференциации условий и норм пенсионного обеспечения признавались труд и его результаты. Конечно, в развитии пенсионного обеспечения советских граждан также были свои недостатки, но они не несли столь негативный эффект для пенсионеров, который проявился в ходе проведения пенсионных реформ с середины 90-х гг. XX в. и продолжает проявляться в настоящее время.

Учитывая уроки пенсионного реформирования, следует говорить о важности научного

прогнозирования развития отрасли права социального обеспечения в целом и пенсионного обеспечения в частности. Говоря о научном прогнозировании развития отрасли права социального обеспечения, следует, по нашему мнению, иметь в виду не только прогнозирование ближайшее, долгосрочное, перспективное. Одновременно следует говорить о прогнозировании, основанном на учете реальной ситуации и на желании изменения сложившейся ситуации в лучшую сторону. Важно понимать, чего мы хотим добиться и во имя чего осуществляем те или другие реформы, в том числе и пенсионные. Представляется, что прогрессивные силы общества, с учетом социально-экономических возможностей государства, должны сформулировать задачи дальнейшего развития и наметить соответствующие индикаторы, а также сроки их достижения. Это потребует объективного анализа направлений распределения национального дохода, который, бесспорно, должен использоваться более справедливым образом. Следует исходить из того, что федеральный бюджет, бюджет Пенсионного фонда России, пенсионные выплаты – это соответствующие инструменты для достижения цели поддержания достойного уровня жизни граждан страны. Следует помнить, что в соответствии со ст. 7 Конституции РФ¹ Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Данное конституционное положение возлагает обязанность на органы государственной власти проводить соответствующую политику для обеспечения достойного уровня жизни всех граждан России, в том числе и пенсионеров. В научной литературе справедливо отмечается, что прошло достаточно много времени со дня принятия Конституции, но вместо формирования основ социального государства продолжается неуправляемое становление неэффективного капитализма [12, с. 482]. Скромные результаты пенсионного обеспечения граждан России на современном этапе, видимо, можно объяснить именно тем, что пенсионная система является частью экономики, а экономика в России так и не стала социально ориентированной рыночной экономикой, поскольку задачи на построение такой экономики за прошедшие десятилетия так и не было сформулировано. Не была поставлена задача и на повышение уровня жизни граждан страны, в том числе и пенсионеров.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.


Думается, что прогнозы, которые были положены в основу проведения пенсионных реформ в России, не ставили во главу угла главного субъекта – пенсионера, ради которого и должны были проводиться эти реформы. При их осуществлении возобладал финансово-бухгалтерский подход ради лишь достижения цели сбалансированности бюджета. Уделяя должное внимание решению проблемы сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России, следует все-таки, по нашему мнению, исходить из того, что решение этого вопроса должно осуществляться не в ущерб достижению главной цели пенсионного обеспечения – достаточного уровня возмещения гражданам утраченного заработка при назначении и выплате пенсий. Иными словами, решая вопрос о сбалансированности бюджета, государство, в лице соответствующих органов государственной власти, обязано одновременно решать вопрос о создании справедливых правил пенсионного обеспечения, а также о достижении достойного уровня пенсионного обеспечения граждан.

Особо следует обратить внимание на следующий концептуальный вопрос пенсионного обеспечения. Проведенные пенсионные реформы в постсоветский период, к сожалению, не привели к созданию единой пенсионной системы России, основанной на простых, прозрачных, справедливых, стабильных правилах пенсионного обеспечения граждан. Пенсионные реформы, проведенные в СССР, напротив, создали единую пенсионную систему и привели к значительному улучшению уровня пенсионного обеспечения. Уровень пенсионного обеспечения основной массы российских пенсионеров, получающих страховые пенсии, значительно ниже уровня, который был достигнут в СССР. Этот вывод, который приведен выше, доказывается простыми расчетами покупательной способности средних советских пенсий и средних российских страховых пенсий. Учитывая изложенные обстоятельства, следует констатировать, что достигнутые результаты пенсионного реформирования в постсоветской России нельзя, по нашему мнению, считать удовлетворительными. Этот вывод основывается на приведенных выше результатах пенсионного обеспечения. Уделяя соответствующее внимание проблемам пенсионного обеспечения, органы власти обязаны исходить из того, что пенсионное обеспечение является базовой и одной из самых важных социальных гарантий стабильного развития общества, поскольку непосредственно затрагивает интересы нетрудоспособного населения (свыше 25–30 % населения) любой страны, а косвенно практически все трудоспособное население [11, с. 306].

Данное обстоятельство обязывает государство нести абсолютную ответственность за построение справедливой и эффективной модели пенсионного обеспечения.

Обсуждения и заключения

При модернизации российской пенсионной системы, с нашей точки зрения, следует решить следующие вопросы. Представляется, что назрела необходимость создания единых условий приобретения права на пенсию для всех граждан, независимо от принадлежности к социально-демографическим группам населения, должностного положения и степени близости к власти. Размер пенсии должен зависеть от количества и качества труда. Вопрос о дифференциации условий пенсионного обеспечения необходимо решать только после создания единых правил пенсионного обеспечения. Дифференциация пенсионного обеспечения должна базироваться на учете объективных обстоятельств, требующих специального правового регулирования. Другим важнейшим вопросом является вопрос об установлении социальных стандартов в пенсионном обеспечении. Созданный в настоящее время механизм социальных доплат к пенсии не выдерживает критики. Это вынужден был признать даже Президент России в феврале 2019 г. во время оглашения очередного послания Федеральному Собранию РФ¹. Кризис в этом вопросе особенно ярко проявился после внедрения в жизнь последней пенсионной реформы, в соответствии с которой был повышен пенсионный возраст. Представляется, что должен быть введен социальный стандарт минимальной пенсии, которая не должна быть ниже прожиточного минимума пенсионера в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Анализ достигнутых результатов пенсионного обеспечения граждан в СССР и в постсоветской России позволяет сделать вывод о том, что проведенное реформирование пенсионного обеспечения в России не привело к повышению уровня пенсионного обеспечения большинства пенсионеров, более того, уровень пенсионного обеспечения в России оказался ниже, чем был в СССР. Общественные ожидания людей не были удовлетворены, и данное обстоятельство, по нашему мнению, является существенной причиной для планирования кардинального изменения пенсионного обеспечения в стране. Реформирование должно проводиться в интересах настоящих и будущих пенсионеров, а также в интересах всего общества. 

¹ Послание Президента Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/59863> (дата обращения: 10.01.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антипьева Н. В. Значение принципа единства и дифференциации правового регулирования отношений по социальному обеспечению населения // Системный характер трудового права и права социального обеспечения : материалы Международной научно-практической конференции (Первые Гусовские чтения). М. : Проспект, 2016. С. 29–33.
2. Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. М. : Юрид. лит.-ра, 1971. 216 с.
3. Галаев Л. А. Индивидуальный пенсионный коэффициент в структуре сложных фактических составов, определяющих право на страховые пенсии по старости на общих основаниях // Трудовое право, право социального обеспечения и рыночная экономика: проблемы взаимодействия : материалы Международной научно-практической конференции (Вторые Гусовские чтения). М. : Проспект, 2017. С. 307–311.
4. Двадцатый съезд КПСС: Стенографический отчет. М. : Государственное издательство политической литературы, 1956. Т. 1. 640 с.
5. Захаров М. Л. Основные принципы определения уровня трудовой (страховой) пенсии: реальность и перспективы // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 14–22.
6. Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения России : учебник. М. : Волтерс Клувер, 2005. 608 с.
7. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. М. : Норма, 2008. 592 с.
8. Капустина О. В. К вопросу об истории создания советской системы всеобщего государственного пенсионного обеспечения (вторая половина 1950-х – 1980-е гг.) / Социальное и пенсионное право. 2013. № 1. С. 47–51.
9. Люминарская С. В. Вопросы дифференциации условий современного пенсионного обеспечения // Системный характер трудового права и права социального обеспечения : материалы Международной научно-практической конференции (Первые Гусовские чтения). М. : Проспект, 2016. С. 20–24.
10. Мамяченков В. Н. Персональные пенсии в СССР: из истории социальной политики Советского государства // Научный диалог. 2018. № 12. С. 393–404.
11. Социальная политика : учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина М. : Экзамен, 2002. 736 с.
12. Экономическая теория (Политэкономика) : учебник / под ред. А. Д. Валового М. : Академия труда и социальных отношений, 2010. 536 с.

REFERENCES

1. Antipieva N.V. Znachenie printsipa edinstva i differentsiatsii pravovogo regulirovaniya otnoshenii po sotsial'nomu obespecheniyu naseleniya [The significance of the principle of unity and differentiation of legal regulation of relations on social security of the population]. *Sistemnyi kharakter trudovogo prava i prava sotsial'nogo obespecheniya. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii « (Pervye Gusovskie chteniya) »* [Materials of the international scientific and practical conference «The systemic nature of labor law and social security law» (The First Gusov Readings)]. Moscow, Prospect Publ., 2016, pp. 29–33. (in Russian).
2. Astrakhan E.I. *Razvitie zakonodatel'stva o pensiyakh rabochim i sluzhashchim*. [The development of legislation on pensions to workers and employees.]. Moscow, Legal literature Publ., 1971, 216 p. (in Russian).
3. Galaev L.A. Individualnyi pensionnyi koeffitsient v strukture slozhnykh fakticheskikh sostavov, opredelyayushchikh pravo na strakhovye pensii po starosti na obshchikh osnovaniyakh [The individual pension coefficient in the structure of complex actual compositions of determining the right to the insurance old-age pension on General grounds]. *Trudovoe pravo, pravo sotsial'nogo obespecheniya i rynochnaya ekonomika: problemy vzaimodeistviya. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Vto-*

rye Gusovskie chteniya) [The labor law, social security law and the market economy: problems of interaction materials of the international scientific-practical conference (Second Gusov reading)]. Moscow, Prospect Publ., 2017, pp. 307–311. (in Russian).

4. *Dvadsatyi s'ezd KPSS: Stenograficheskiy otchet. Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury. T. 1.* [The twentieth Congress of the CPSU: A shorthand report]. Moscow, State Publishing House of Political Literature, 1956, vol. 1, 640 p. (in Russian).
5. Zakharov M.L. Osnovnye printsipy opredeleniya urovnya trudovoi (strakhovoi) pensii: real'nost' i perspektivy [Basic principles of determining the level of labor (insurance) pensions: reality and prospects]. *Zhurnal rossiiskogo prava [The Journal of Russian Law]*, 2009, no. 7, pp. 14–22. (in Russian).
6. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii.* [The Social security law of Russia]. Moscow, Wlters Kluwer Publ., 2005, 608 p. (in Russian).
7. Zorkin V.D. *Rossiya i Konstitutsiya v 21 veke.* [Russia and the Constitution in the XXI century]. Moscow, Norma Publ., 2008, 592 p. (in Russian).
8. Kapustina O.V. K voprosu ob istorii sozdaniya sovetskoi sistemy vseobshchego gosudarstvennogo pensionnogo obespecheniya (vtoraya polovina 1950-kh -1980-u gg.). [On the question of the history of the creation of the Soviet system of universal state pension provision (the second half of the 1950s–1980s)] *Sotsial'noe i pensionnoe pravo [Social and pensionary right]*, 2013, no. 1, pp. 47–51. (in Russian).
9. Luminarskaya S.V. Voprosy differentsiatsii uslovii sovremenno-pensionnogo obespecheniya [Questions of differentiation of conditions of the modern pension provision. *Sistemnyi kharakter trudovogo prava i prava sotsial'nogo obespecheniya. Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii « (Pervye Gusovskie chteniya) »* [The systemic nature of labor law and social security law. Materials of the international scientific and practical conference (The First Gusov Readings)]. Moscow, Prospect Publ., 2016, pp. 20–24. (in Russian).
10. Mamyachenkov V.N. Personal'nye pensii v SSSR: iz istorii sotsial'noi politiki sovetskogo gosudarstva [Personal pensions in the USSR: from the history of the social policy of the Soviet state]. *Nauchnyi dialog [The scientific dialogue]*, 2018, no. 12, pp. 393–404. (in Russian).
11. *Sotsial'naya politika: uchebnik pod obshchei redaktsiei Volgina N.A.* [The Social policy: textbook under the general editorship of N.A. Volgin]. Moscow, Exam Publ., 2002, 736 p. (in Russian).
12. *Ekonomicheskaya teoriya (Politekonomiya)* [The economic theory (Political economy)]. Moscow, Publishing House "Academy labor and social relations", 2010, 536 p. (in Russian).

Статья поступила в редакцию 24.05.2021; одобрена после рецензирования 12.09.2021; принята к публикации 01.12.2021

Received on 24.05.2021; approved on 12.09.2021; accepted for publication on 01.12.2021

Бондарева Эльвира Степановна – кандидат юридических наук, заслуженный юрист Иркутской области, доцент кафедры предпринимательского и финансового права, факультет государственного права и национальной безопасности, Байкальский государственный университет, (Россия, 664011, г. Иркутск, ул. Ленина, 11), ORCID: 0000-0002-3793-0004, ResercherID: ABD-1491-2021, e-mail: bondareva-es@mail.ru

Bondareva Elvira Stepanovna – Candidate of Juridical Sciences, Honored Lawyer of the Irkutsk Region, Associate Professor, Faculty of State Law and National Security, Baikalsky State University (11, Lenina st., Irkutsk, 664011, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-3793-0004, ResercherID: ABD-1491-2021, e-mail: bondareva-es@mail.ru