

Пенсионная реформа 2018 года в России по материалам экспертных интервью

Научный руководитель – Карасев Дмитрий Юрьевич

Карасёв Дмитрий Юрьевич

Кандидат наук

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Социологический факультет, Кафедра истории и теории социологии, Москва, Россия

E-mail: DK89@mail.ru

Концептуализация пенсионных реформ в различных странах является отдельной исследовательской проблемой (см. напр. Карасев 2019). В силу естественно высокой инертности пенсионных систем и сопряженных политических рисков, которые делает их трудно реформируемыми, современные исследователи обычно обращаются к подходам, подчеркивающим продолжительное отсутствие и ограниченность изменений, их вынужденный и несвоевременный характер: модель «эффекта колеи» (Korpi 2001; Goul-Andersen 2002; Orenstein 2002), теория «прерывистого равновесия» (Krasner 2009; Hinrichs, Kangas 2003), концепция «политического дрейфа» (Hacker 2004, 2005) и подход «новой политики» (new politics) (Pierson 1994, 1996). Два первых подхода акцентируют детерминирующее влияние прошлых политических решений на все последующие, а также роль чрезвычайно редких, но крупномасштабных изменений в моменты кризисов, упуская из виду роль небольших, косметических и растянутых во времени реформ, или же роль сознательного откладывания политиками решительных, но политически болезненных реформ на неопределенный срок и/или перекладывания ответственности за них на других. Это упущение компенсируют два последних подхода. Какой из подходов использовать для концептуализации пенсионной реформы 2018 года в России?

Впервые вопрос о повышении пенсионного возраста был поднят еще в 1996 г. экспертами Министерства труда (подр. см. Малева, Синявская 2005). Затем, в начале 2000-х «нефтяные деньги» на время отложили проблему сбалансированности ПФР, а реформа 2002 г., заменившая распределительную систему смешанной распределительно-накопительной, несколько снизила зависимость сбалансированности системы от демографии, повысив ее зависимость от экономического роста и инфляции. Кризис, который снова разбалансировал систему и вернул на повестку вопрос о повышении, был отчасти структурно-демографическим и экономическим, отчасти политико-рукотворным: окончание действия «демографического дивиденда» (2007 г.) и сокращение коэффициента демографической поддержки; снижение до исторического минимума коэффициента замещения (2007 г.); последствия введения (2001 г.) регрессивного ЕСН; всплеск инфляции (2015-2016 гг.). Чтобы купить лояльность текущего поколения пенсионеров индексацией пенсий, не допуская при этом роста трансфера из федерального бюджета на покрытие дефицита ПФР и не повышая пенсионный возраст, политикам пришлось развернуть вектор реформы 2002 г. и пойти на ряд косметических мер в первой половине 2010-х годов, включая введение системы "пенсионных коэффициентов" и «заморозку» накопительной пенсии (реформа 2013 г.); мораторий на пересчет пенсии работающим пенсионерам (2015 г.), последующую ее отмену для них и т.д.

На повышение пенсионного возраста пошли только тогда, когда весь набор косметических мер был исчерпан и показал свою недостаточную эффективность. В силу того, что эту политически болезненную меру долго откладывали, был реализован более жесткий, сценарий повышения (на 5 лет темпами по полгода в год), чем возможно было, решись политики раньше, и по сравнению с опытом повышения в других сопоставимых странах

(Natali, Stamati 2013). Кроме того, тот факт, что изначально озвученный проект повышения был еще жестче фактически принятого и реализуемого варианта, дает основания полагать, что широко афишируемая процедура обсуждения, проведения и принятия законопроекта была смесью из популистской политики и «new politics». В СМИ также прошла информационная компания, перекладывающая ответственность за повышение на «автора пенсионной реформы» 2018 г. В.С. Назарова.

Приведенная выше краткая реконструкция истории и реализации решения о поднятии пенсионного возраста по вторичным источникам, показывает, что для концептуализации различных этапов этой реформы в целом пригодны все из предложенных подходов. Для того, чтобы ответить на вопрос, какой из них все же взять за основу, дополняя другими, а также для интерпретации этой реформы как события политической истории России в целом, обратимся к новым материалам серии интервью с экспертами-экономистами, специализирующимися на пенсионной системе России и оказавших самое непосредственное влияние на ее реформирование в качестве членов авторитетнейших внутригосударственных высокопоставленных экспертных советов (Экспертный совет при Правительстве РФ; Экономический совет при Президенте РФ), руководителей и участников экспертных групп, писавших «Стратегии 2010» и «2020» по направлению «пенсионная реформа», аффилированных сотрудников министерств (Минтруд, Минфин и Минэко) на момент разработки ими «дорожных карт» реформ, непосредственных советников лиц принимающих решения (ЛПР). Надежность и валидность метода обоснована строгостью критериев отбора исключительно «влиятельных» экспертов. Факт влияния опрошенных экспертов на процесс реформы на различных ее этапах, консультирование ими ЛПР, проверялся и подтверждался путем перекрестных вопросов в интервью с их «влиятельными» коллегами.

Экспертные интервью говорят в пользу того, что за основу концептуализации и объяснения повышения пенсионного возраста следует с рядом оговорок брать концепцию «политического дрейфа»: все без исключения эксперты согласны (особенно задним числом), что время было упущено и косметические меры лишь позволяли откладывать неизбежное повышение. При этом мнения экспертов разделились примерно поровну по вопросу о том, объясняет ли на самом деле упущенное время жесткость реализованного сценария повышения: часть экспертов полагает, что даже несмотря на упущенное время был возможен более мягкий вариант, но для политиков «это означило бы поступиться какими-то сиюминутными тактическими выгодами и сохранить на какое-то количество лет трансфер из федерального бюджета».

Следует также подчеркнуть, что эксперты также сыграли определенную роль в откладывании повышения: долгое время эксперты близкие к Минтуду преподносили ЛПР эту меру в качестве дополнительной и не настаивали на ней, из опасений за сохранение своего «влиятельного» статуса, а также из отрицательного отношением некоторых из них к обязательной накопительной компоненте пенсии. (По словам эксперта близкого к Минфину «есть эксперты, которым не нравится накопительная система, и они сознательно работали на то, чтобы ее скорее потопить, чем улучшить»). Эксперты близкие к Минфину, напротив, выступали за повышение возраста, поскольку основной задачей их министерства было не повышение коэффициента замещения и индексация пенсий (это задача Минтуды), а сокращение трансфера в ПФР из федерального бюджета.

Поскольку ЛПР составляют избираемые политики и назначаемые ими чиновники высшего уровня, постольку они действуют с оглядкой на политико-деловые циклы и формируют «коалицию короткого горизонта», тогда как последовательное и своевременное реформирование пенсионной системы требует длинного горизонта. Поэтому на всем протяжении пенсионной реформы ЛПР не прекращали конфликта министерств и предпочитали обращаться за рецептом решения пенсионной проблемы к тому министерству и

той группе экспертов, которые предлагали меры с наименьшими политическими издержками в краткосрочной перспективе («их смены»). Однако со временем ЛПР оказались в ловушке косметических, половинчатых решений, которые уже в ближайшем будущем не позволили бы им индексировать пенсию желаемыми темпами, тем самым лишая их голов стареющего населения страны.

Как показывают интервью, непосредственно в момент принятия решения о повышении пенсионного возраста в 2018 г. возможности влияния экспертов на него были весьма ограничены. (Слова об «абсолютном исключении», иллюзию которого пытаются создать «влиятельные» эксперты, вероятно, являются преувеличением). По словам экспертов, все обсуждения в рамках высокопоставленных экспертных советов и министерских форумов, резко прекратились в 2016-2017 году. Последующий период «года тишины» некоторые эксперты описывают в терминах «негласного моратория», «табу» на обсуждение в их кругах повышения. (К тому моменту все из опрошенных экспертов уже высказались «за» повышение, «разногласия были только по вопросу с какой скоростью, для кого и на сколько лет»). Как описывает это эксперт, близкий к Минфину, - «после того, когда ЛПР формируют свою позицию, они немножко закрываются, и последующие решения принимаются без участия экспертов». . . «Поэтому непосредственно в момент принятия решения о повышении эксперты были абсолютно исключены. Это решение было принято быстро - «вжух» и побежали! То есть, видимо, где-то Минтруду просто была дана команду сверху. Плюс, Минфин, наверное, заложил (на этих совещаниях я тоже не был). . . , закладывал максимально жесткий вариант, ощущая, что это как бы начало для политической «торговли», и сначала надо дать более жесткие условия, понимая, что если дадут мягкие, то э-э-э .. никто вообще ничего не сделает. Но, думаю, они не имели в виду, что эта «торговля» будет происходить в публичном пространстве».

Как становится ясно, В.С. Назаров не был «автором пенсионной реформы» 2018 г. (по крайней мере, не единственным), но и компания в СМИ вокруг него, насколько можно судить по интервью, не была попыткой политиков переложить ответственность на экспертов (а если и была, то, вероятно, не со стороны политиков). Часть экспертов оценивают ситуацию в СМИ вокруг него как «негативный пиар» со стороны самого Назарова - «вот, не он, прямо скажем, отец этой реформы! Мать и отец этой реформы предпочли не пиариться». Другие эксперты предлагают другу оценку: он, как и другие «влиятельные» эксперты Минфина, вынужден был публично поддержать коллегиальное решение министерства, с которым аффилирован. Эксперт в прошлом близкий к Минэко также подчеркивает институциональный казус сложившейся ситуации, когда в 2018 г. Минтруд с его экспертами был вынужден реализовать навязанный ему вариант реформы соперничающего министерства.

Таким образом, конфликт в сообществе «влиятельных» экспертов по пенсионной системе, вероятно, острее и ожесточеннее, чем может показаться на первый взгляд, и выходит далеко за рамки чисто научного. Как было показано выше, ЛПР это на руку, пенсионной системе - пока нет.

Источники и литература

- 1) Карасев Д.Ю. Теоретические подходы к пенсионной реформе в бывших социалистических странах / // Материалы Международного молодежного научного форума ЛОМОНОСОВ-2019. — М.: МАКС Пресс, 2019.
- 2) Малева Т.М., Синявская О.В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. М.: Независимый институт социальной политики, 2005.
- 3) Goul-Andersen J. Change Without Challenge? Welfare States, Social Construction of

- Challenge and Dynamics of Path Dependency / J. Clasen (ed.) What Future for Social Security, Bristol: Policy Press, 2002. PP. 121-38.
- 4) Hacker J. Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States // *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98. № 2. PP. 243-260.
 - 5) Hacker, J. Policy Drift: the Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment // *Beyond Continuity*. Ed. by W. Streeck and K. Thelen. Oxford: Oxford University Press, 2005. PP. 40-82.
 - 6) Hinrichs K., Kangas O. When a Change is Big Enough to be a System Shift // *Social Policy & Administration*. 2003. Vol. 37. № 6. PP. 573–91.
 - 7) Korpi W. Contentious Institutions: An Augmented Rational Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries // *Rationality and Society*. 2001. Vol. 13. № 2. PP. 235–83.
 - 8) Krasner S. Power, the State and Sovereignty: Essays on International Relations, Abingdon: Routledge, 2009.
 - 9) Natali D., Stamati F. Reforming Pensions in Europe: A Comparative Country Analysis // *European Trade Union Institute Working Paper*, 2013.
 - 10) Orenstein M. How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries // *World Bank Policy Research Working Paper*, 2003.
 - 11) Pierson P. Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
 - 12) Pierson, P. The New Politics of Welfare State // *World Politics*. 1996. Vol. 48, No. 2. PP. 143-179.