

**Летуновский Валентин Константинович**

аспирант кафедры конституционного права  
Юго-Западного государственного  
университета (Курск)  
dom-hors@mail.ru

**ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА  
В ВЕЛИКОБРИТАНИИ  
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

**Аннотация:**

*В статье анализируется роль государства в формировании пенсионной системы. Основа пенсионной системы Великобритании – базовая пенсия, призванная гарантировать пенсионерам прожиточный минимум. Английская система имела всеохватывающий и универсальный характер, что характеризовалось открытым публичным обсуждением социальных проблем и общественным согласием.*

**Ключевые слова:**

*пенсионная система, государственное пенсионное страхование National Insurance, пенсионное законодательство, «пенсии, зависящие от заработной платы и соответствующих отчислений», государственные пенсии, пенсии по линии государственных программ вспомоществования, негосударственные пенсии.*

**Letunovskiy Valentin Konstantinovich**

PhD student  
Constitutional Law Department,  
Southwestern State University (Kursk)  
dom-hors@mail.ru

**PENSION SYSTEM  
IN THE GREAT BRITAIN  
(HISTORIC AND LEGAL ASPECT)**

**Summary:**

*The article is concerned with the role of a government in the formation of the pension system. The principle of the pension system in the Great Britain is the basic pension aimed to provide the retirees with minimum subsistence income. The British system was of comprehensive and universal nature, which came out as an open public discussion of the social problems and social compliance.*

**Keywords:**

*pension system, state pension insurance National Insurance, pension legislation, "pensions that depend on wages and related charges", state pension, pension under the state welfare programs, non-state pension.*

В Великобритании пенсионная система характеризуется преобладанием уровня государственного пенсионного страхования – National Insurance. Издавна, на рубеже XIX–XX столетий, когда английские либералы и новая партия лейбористов предлагали принять меры социальной защиты, законодатели имели в виду, что обеспечение в старости в значительной мере зависит от собственных усилий (и индивидуальных накоплений) работников, ограничительно планируя пенсионные схемы и размеры пособий. Такой подход соответствовал принципам либеральной, с ограниченным государственным вмешательством, экономики. Одним из последствий этого было раннее (по сравнению с Германией и Францией) появление планов частного пенсионного страхования.

В британской системе выделяется программа государственного пенсионного страхования (National Insurance), где пенсии в размере, соответствующем сумме внесенных за период участия размерам страховых взносов, выплачиваются всем гражданам в соответствии с установленными критериями. Это требования по стажу, по регулярности уплаты страхового налога. Однако принципы солидарности поколений и контрибутивного перераспределения [1], утвердившиеся в Германии и ряде других стран, в Великобритании не являются стержневой основой пенсионной системы. Во-первых, пенсионный фонд (National Insurance Fund) формируется в значительной части из общих поступлений в бюджет (general revenues). Во-вторых, размеры пенсий (базовой пенсии) устанавливает правительство в соответствии с финансовыми возможностями и по минимуму (ориентируясь на прожиточный минимум) с тем, чтобы потенциальные получатели искали дополнительные гарантии, в том числе в системе частного пенсионного страхования.

Исторически пенсии в Британии появились в начале XX в. Особое значение имели Акт о Пенсиях для престарелых 1908 г., в котором парламентарии одобрили предложения комиссии во главе с премьер-министром Д. Ллойд-Джорджем о выплате пенсий с 70-летнего возраста из государственных доходов. Они отказывались от основной идеи, реализованной до того в Германии, а позже, частично и в США – от создания пенсионного фонда, функционирующего на основе предварительных взносов и независимо от бюджета. Это предопределило формирование более высокой степени универсализма и «целостности» пенсионной системы, с одной стороны, и финансирования по «остаточному принципу», а, точнее, исходя из имеющихся ресур-

сов, с другой стороны. Касаясь страхового налога (в рамках государственного страхования с 1911 г. налог взимался не только для пенсионных выплат, но и для пособий по безработице и по производственному травматизму) следует отметить отказ законодателя от принципа прогрессивного налогообложения на социальные нужды. Налог взимался по плоской шкале, что предопределило развитие тенденции финансирования пенсий по минимуму [2]. По закону 1908 г. по всей стране при Советах графств создавались комитеты по выплате пенсий. Уровень охвата (около 500 тыс. получателей) и размер пенсий были недостаточными. В английской литературе отмечается, что основные и дополнительные законодательные ограничения [3] (для постоянно меняющих место работы, ведущих антиобщественный образ жизни, проживающих в местах общественного призрения и т.п.), имели две основные цели. Во-первых, поощрить работников к собственным усилиям и, возможно, к участию в системе частного страхования; во-вторых, смягчить недовольство рабочих и их желание участвовать в забастовочной борьбе; не случайно дополнительные ограничения права на пенсию в духе знаменитых «законов о бедных» получили определение «поведенческий тест» («test for good character»).

Изменения в пенсионном законодательстве в 1920–1930-х гг. носили паллиативный характер, не привели к существенному расширению системы и увеличению охвата. В этот период наблюдаются явно недостаточные, не обеспечивавшие прожиточного минимума и являвшиеся причиной социальных бедствий пенсии, неудовлетворительный охват различных категорий трудящихся. Такие проявления усугубились вследствие недостатка средств фонда национального страхования и размера пенсий в годы участия во Второй мировой войне. Правительство и парламент Британии пришли к необходимости изменения системы и принятия нового плана социальной помощи.

В декабре 1942 г. был опубликован доклад комиссии под председательством лорда Бевеиджа «Social Insurance and Allied Services» [4]. Еще до одобрения положений доклада парламентом по инициативе коалиционного правительства военного времени в соответствии с положениями так называемых «белых книг» были приняты меры по осуществлению выплат. В 1946 г. в законе «National Insurance Act» английские пенсионеры были обеспечены гарантиями государственной поддержки, помимо помощи матерям и детям, безработным и некоторым другим категориям населения.

Все принятые программы должны были действовать по единой схеме и финансироваться по единым стандартам. Общий фонд (National Insurance Fund), включающий планы пенсионных выплат, борьбы с безработицей и с 1948 г. здравоохранения, формировался тремя субъектами – работниками, предпринимателями и правительством из общих доходов (general revenues) в равных долях, по одной трети поступающих средств. Важен консенсус об общенациональном характере социальной политики. Не менее важно, что соответствующие предложения были легитимированы парламентом, приняты в виде парламентских актов и одобрены всеми основными политическими силами. Принятые законы имели не просто чрезвычайный характер, но и обусловливались новыми принципами, названными впервые именно в Британии принципами «государства благосостояния» (Welfare State) [5].

По мнению комиссии Бевеиджа, принятие общенациональной системы, функционирующей с использованием предварительных вкладов, позволило бы сократить вынужденные расходы на помощь беднейшим слоям населения. Политики имели в виду расходы на социальные цели по программам государственной благотворительности. Эти программы, предназначались для граждан пенсионного возраста, не имевших права на получение пенсии по National Insurance. Такие программы действовали и ранее, находясь под управлением местных властей. В 1948 г. соответствующие программы в законе 1948 г. Assistance Act были централизованы, а в определенном смысле и национализированы (в отличие от США, где они оставались в ведении местных органов власти), усилиями лейбористского правительства.

Действия английского правительства шли в русле кейнсианской теории поощрения покупательского спроса. В свою очередь такой подход подкреплялся опытом социально-пенсионного регулирования 1900–1930-х гг., согласием основных политических сил, в том числе части консерваторов, о создании централизованной системы социальной помощи [6, р. 165].

Итак, в первой половине XX столетия английский законодатель отчетливо подтвердил и обозначил решающую роль государства в формировании пенсионной системы. Английская система имела всеохватывающий и универсальный характер [7, р. 163]. В отличие от США, где в годы войны проявилась тенденция свертывания законодательной деятельности в социальной сфере (активность там проявляла в основном исполнительная власть), в Великобритании обстановка характеризовалась открытым публичным обсуждением социальных проблем и общественным согласием [8, р. 37].

В 1950–1960-х гг. пенсионная система Великобритании подразделяется на базовые государственные пенсии, пенсии по линии государственных программ вспомоществования и негосударственные пенсии.

Основной задачей в эти, относительно благополучные (с точки зрения темпов экономического роста, позволявших обеспечивать рост бюджетных расходов) годы была задача повышения уровня пенсий для работников, получавших среднюю и высокую зарплату. С этой целью помимо базовой пенсии, были учреждены пенсии, увязываемые через повышенные отчисления с уровнем заработной платы и в целом названные Дополнительными пенсионными выплатами (Additional Pensions). Широкую известность получил один из вариантов такой пенсии – «пенсии, зависящие от заработной платы и соответствующих отчислений» (State-Earning Pension Related Scheme – SERPS). Схема по закону 1975 г. была введена с 1978 г., и обеспечивала пожилым людям выплаты в интервале между прожиточным минимумом и средней заработной платой.

К началу 1980-х гг. пенсионная система Великобритании содержала основополагающий государственный и вторичный, неразвитый негосударственный компоненты [9]. Но основа системы – базовая пенсия, призванная гарантировать пенсионерам прожиточный минимум, и дополнительные пенсии [10], прежде всего пенсионная схема SERPS. Во взаимодействии и соотношении именно этих компонентов (уровней) скрывалось специфическое для британской системы противоречие. С одной стороны, схема SERPS, была попыткой внедрения и укрепления частноправового элемента в государственной системе. С другой стороны, сохранение базовой пенсионной программы, основанной на уравнительном перераспределении, именно в английской правовой системе не позволяет говорить о праве на пенсию как легитимном праве [11, р. 41].

Государство до правления М. Тэтчер не уделяло внимания поддержке негосударственного уровня пенсионного обеспечения [12]. Структурные проблемы наряду с известными, характерными для других развитых стран, факторами («старение» населения и дефицит пенсионного фонда) стали причинами пенсионной реформы. Содержание реформы в этой стране требует дополнительного анализа.

#### **Ссылки и примечания:**

1. Это означает, что пенсии престарелым выплачиваются из средств государственных пенсионных фондов, формируемых работающими (еще не вышедшими на пенсию), уплачивающими взносы в пенсионные системы гражданами (обмен между поколениями). См. подробнее: Social law and Policy. In an Evjilving European Union / Ed. by J. Shaw. Portland, Oregon: Hurt Publishing, 2002.
2. Comparing Welfare State / Ed. By A. Cochrane, J. Clarke and Sh. Gewirtz. London: Sage, 2001.
3. Pensions in the United Kingdom. URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Pension\\_provision\\_in\\_the\\_United\\_Kingdom](http://en.wikipedia.org/wiki/Pension_provision_in_the_United_Kingdom) (дата обращения: 2013.05.06).
4. Comparing Welfare State.
5. В противовес названию «warfare state», принятым в фашистской Германии определением экономической модели мобилизационного типа, включающей элементы огосударствления социальной сферы. Об отличиях британской и американской модели огосударствления и социальной политики см. подробнее: Skocpol Th. Social Policy in United States / Princeton, N.J., 1995. Успех британских социальных программ многие авторы объясняют экстренной, в соответствии с планом Маршалла, экономической поддержкой Великобритании со стороны США.
6. Ithori T., Tachibanaki T. Social security reform in advanced countries: Evaluating pension finance London. New York, 2002.
7. Hughes G, Stewart J. Reforming pensions in Europe: evolution of pension financing and sources of retirement income. Edward Elgar Publishing. 2004.
8. Comparing Welfare State.
9. Уровень страхования старости на предприятиях и индивидуальные пенсионные планы (и те и другие на добровольной основе).
10. Иногда «дополнительными» ошибочно именуют пенсии по линии вспомоществования, не играющие существенной роли в пенсионной системе Великобритании.
11. Comparing Welfare State / Ed. By A. Cochrane, J. Clarke and Sh. Gewirtz. London: Sage, 2001.
12. Clark T., Emmerson C. The Tax and Benefit System and the Decision to Invest in a Stakeholder Pension. London. Institute for Fiscal Studies Briefing, 2002. Note 28.