

УДК 323(410)"2010/2016"

DOI 10.52928/2070-1608-2024-69-1-100-103

ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВ Д. КЭМЕРОНА В ОТНОШЕНИИ БРИТАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ (2010–2016 гг.)¹*канд. ист. наук А.А. СУРМА**(Белорусский государственный педагогический университет имени Максима Танка, Минск)*

В статье анализируется политика первого (консервативно-либерального) и второго (консервативного) правительств Д. Кэмерона в отношении британской государственной пенсионной системы на практическом и идеологическом уровнях, определяются цели, основное содержание и результаты данной политики. Автор приходит к выводу, что на практическом уровне деятельность исполнительной власти была направлена на обеспечение стабильной работы государственной пенсионной системы в условиях увеличения темпов старения населения, с одной стороны, и получение электоральной поддержки пожилых британцев – с другой. В идеологической плоскости политика правительств Д. Кэмерона в рассматриваемом направлении социальной политики имела неолиберальный характер, который был выражен в стремлении власти повысить индивидуальную ответственность пенсионеров за свое финансовое благополучие путем изменения регулирования государственной пенсионной системы.

Ключевые слова: Великобритания, Д. Кэмерон, консерваторы, либеральные демократы, неолиберализм, пенсионное обеспечение.

Введение. Актуальность темы данной публикации обусловлена тем фактом, что в ней рассматривается важная проблема, с которой сталкиваются большинство государств мира. Речь идет об обеспечении стабильной работы системы пенсионных начислений в условиях увеличения численности пожилого населения. Реформирование государственной системы пенсионных выплат стало одним из направлений социальной повестки дня первого (консервативно-либерального) и второго (консервативного) правительств Д. Кэмерона. Исследование деятельности указанных кабинетов в отношении системы государственного пенсионного обеспечения будет содействовать аккумулированию знаний по рассматриваемой проблематике, которые, в свою очередь, могут быть использованы правительствами государств в процессе разработки и реализации различных пенсионных стратегий, программ и схем с учетом актуальных социально-экономических процессов.

Цель исследования – выявить основное содержание и результаты политики правительств Д. Кэмерона в отношении системы государственного пенсионного обеспечения как на практическом, так и на идеологическом уровнях.

Достижение поставленной цели конкретизировалось в следующих исследовательских задачах:

- определить цели политики рассматриваемых британских правительств в отношении системы государственных пенсионных выплат;
- проанализировать основные мероприятия власти в рассматриваемом направлении социальной политики;
- установить результаты политики кабинетов Д. Кэмерона в отношении британской государственной пенсионной системы на практическом и идеологическом уровнях.

Объектом исследования является социальная политика, реализуемая правительствами Д. Кэмерона в Великобритании в 2010–2016 гг. *Предмет исследования* – политика первого и второго кабинетов Кэмерона в отношении системы государственного пенсионного обеспечения.

В отечественной и российской историографии указанная проблематика изучалась в определенной степени. Стоит отметить кандидатскую диссертацию² автора данной статьи, сведения из которой легли в основу представленной публикации. Речь идет об информации о деятельности правительств Кэмерона в отношении британской государственной пенсионной системы. Также необходимо упомянуть статью М.Ю. Еременой, в которой российский исследователь среди различных аспектов социальной политики правительства Д. Кэмерона рассматривает также мероприятия власти в отношении британской пенсионной системы в период с 2010 по 2013 гг. [1]. Однако более глубоко и детально изучаемая проблематика рассматривается в англоязычной литературе. Здесь стоит выделить работы следующих авторов: П. Дори и М. Гарнетта; С. Адама, Дж. Брауна и У. Элминга; П. Де Агостини, Дж. Хиллза и Х. Сазерленд; С. Маккей и К. Роулингсон; Н. Тимминса [2–6].

Источниковая база исследования представлена правительственными документами, законодательными актами, статистическими данными, различными интернет-ресурсами, включая ресурсы СМИ, независимыми аналитическими исследованиями. Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные (конкретно-научные) методы.

Основная часть. Коалиционное (консервативно-либеральное) правительство Кэмерона рассматривало преобразования в системе государственного пенсионного обеспечения как отдельное направление реформ, не

¹ Статья написана в рамках темы НИР «Модернизация содержания исторического образования как основа для конструирования дидактико-методического инструментария развития специальных компетенций учителя истории», выполняемой на кафедре всеобщей истории и методики преподавания истории БГПУ.

² Сурма А.А. Социальная политика правительств Д. Кэмерона (2010–2016 гг.): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03. – Минск, 2021. – 259 л.

связанных со значительными изменениями, которые оно проводило в системе социального обеспечения населения трудоспособного возраста³. Об этом свидетельствовал тот факт, что правительство не собиралось проводить каких-либо сокращений по их выплатам. В программе кабинета отмечалось, что пособия, льготы и пенсии для пожилого населения должны были сохраниться в прежнем объеме, включая льготы для пенсионеров старше 75 лет: скидки на отопление в зимние месяцы, бесплатные подписки на телевидение, проезд в общественном транспорте, бесплатный медицинский осмотр у офтальмолога и рецепты на отдельные лекарственные препараты. Интересно, что, обещая сохранить указанные льготы для пенсионеров, премьер-министра не смутила их стоимость, которая обходилась государственному бюджету в 4 млрд ф. ст. в год⁴ [2, р. 162].

Британские исследователи П. Дори и М. Гарнетт отмечают, что стремление кабинета Д. Кэмерона защитить пенсионный фонд от сокращения расходов⁵ можно оправдать той логикой, что пожилые люди, всю жизнь работавшие, платившие налоги и отчислявшие взносы в фонды национального страхования, имели полное право получить свои отчисления назад в виде пенсий и льгот. И все же более правдоподобным выглядит предположение, что Д. Кэмерон стремился защитить пенсии по политическим (избирательным) мотивам. Пожилое население Соединенного Королевства было категорией британских граждан, традиционно поддерживающих консерваторов, поэтому тори стремились сохранить за собой голоса данной категории электората, которая была, к тому же, надежной в вопросе явки на парламентские выборы [2, р. 162–163]. Данная позиция авторов представляется нам вполне резонной⁶.

В рамках политики по защите пенсий от сокращения государственных расходов консервативно-либеральное правительство обязалось поднимать ежегодно размер государственных пенсий в соответствии с так называемой схемой «тройной гарантии» или «тройного замка»⁷. Согласно этой схеме пенсии в бюджетной сфере предполагалось ежегодно повышать в соответствии либо с ростом средней заработной платы, либо цен, либо на 2,5% (исходя из того, какой из показателей был выше)⁸. Разумеется, в условиях стареющего населения повышение исполнительной властью размеров государственных пенсий и других видов льгот требовало повышения пенсионного возраста. Поэтому в коалиционной программе правительство объявило о повышении пенсионного возраста до 66 лет, отметив, что оно произойдет для мужчин не раньше 2016 г., а для женщин – не раньше 2020 г.⁹. Более того, в 2014 г. был принят Закон «О пенсиях», предусматривающий пересмотр пенсионного возраста каждые 6 лет¹⁰. Этот же документ предполагал увеличение пенсионного возраста до 67 лет с 2028 г.¹¹.

13 января 2011 г. коалиционный кабинет подтвердило свое решение о ликвидации пенсионного возраста по умолчанию, согласно которому работники автоматически объявлялись пенсионерами по достижении 65 лет и могли либо сами уйти на заслуженный отдых, либо сделать это по требованию работодателя. Последние теперь не могли отправлять на пенсию работников по достижении ими соответствующего возраста; работник сам решал, нужно ли ему выходить на пенсию или нет. Тем не менее, в ряде профессий (авиадиспетчеры и сотрудники полиции) за работодателями сохранилось право отправлять служащих на пенсию при наличии объективных обоснований¹². Данная мера, по мнению британских исследователей П. Дори и М. Гарнетт, призвана была содействовать экономии бюджетных средств, учитывая, что многие работники могли бы продолжать работать до 70 лет, не требуя пенсии по старости. Другими словами, правительство намеревалось сэкономить государственные средства с помощью либерализации схемы выхода на пенсию [2, р. 162]. Однако ликвидация пенсионного возраста по умолчанию, на наш взгляд, едва ли способствовала бы экономии бюджетных средств, так как в Великобритании государственная пенсионная система позволяет гражданам работать и получать пенсию по старости. Однако экономии можно было достичь за счет того, что британцы могли работать без оформления пенсии, чтобы увеличить свои пенсионные выплаты в будущем¹³. Наиболее правдоподобным мотивом деятельности правительства представляется его стремление добиться лояльности со стороны электората пенсионного возраста.

Важное место в рамках реформ пенсионной системы отводилось трансформации административно сложной и затратной двухуровневой пенсионной схемы в более простую и дешевую одноуровневую. Данный шаг был инициирован министром пенсионного обеспечения, либеральным демократом С. Уэббом. Детали новой схемы начисления государственной пенсии содержались в опубликованной в 2013 г. Белой книге. Согласно документу, государственная пенсия состояла из единой базовой выплаты в стартовом размере 144 ф. ст. в неделю (в двухуровневой системе базовая пенсия составляла 107,45 ф. ст. в неделю, а при надбавке второго уровня – 142,70

³ Одной из целей реформ, проводимых правительствами Кэмерона в отношении британской системы социального обеспечения трудоспособного возраста, являлось сокращение государственных расходов в данной сфере социальной политики с целью ликвидации структурного бюджетного дефицита.

⁴ The Coalition: Our Programme for Government / Cabinet Office. – London : HM Government, 2010. – P. 26.

⁵ Сокращение расходов на социальные нужды населения было важным направлением деятельности правительств Д. Кэмерона.

⁶ Сурма А.А. Социальная политика правительств Д. Кэмерона (2010–2016 гг.). – Л. 110.

⁷ The Coalition: Our Programme for Government. – P. 26.

⁸ Сурма А.А. Социальная политика правительств Д. Кэмерона (2010–2016 гг.). – Л. 110.

⁹ The Coalition: Our Programme for Government. – P. 26.

¹⁰ URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/19/pdfs/ukpga_20140019_en.pdf.

¹¹ Сурма А.А. Социальная политика правительств Д. Кэмерона (2010–2016 гг.). – Л. 111.

¹² URL: <https://www.gov.uk/government/news/default-retirement-age-to-end-this-year>.

¹³ URL: <https://www.gov.uk/working-retirement-pension-age>.

ф. ст.), которая увеличивалась ежегодно в соответствии с принципом «тройного замка» до 2060 г. При этом должен был расти и срок отчислений в систему национального страхования до 35 лет (при существующей системе он составлял 30 лет). Новая схема была разработана с целью замедлить давление на фискальную систему и, соответственно, довести государственные расходы на выплаты пенсий до 8,1 % ВВП к 2060 г. (при существующей системе ожидался рост расходов до 8,5 % ВВП к 2060 г.). Основные средства в размере около 5,5 млрд ф. ст. предстояло сэкономить за счет ликвидации второго уровня пенсий, то есть за счет того, что работодатели больше не получали бы скидки на государственное страхование за выполнение пенсионных схем второго уровня, ввиду его упразднения¹⁴ [2, р. 162; 6, р. 332–333].

Помимо экономических выгод новая пенсионная схема была проще и понятнее для граждан, что немало важно для получения политических баллов от возрастного электората. Согласно соцопросу 2012 г., проведенному Департаментом труда и пенсионного обеспечения, 63 % респондентов согласились с утверждением: «иногда пенсионная система кажется настолько сложной, что я не могу понять, что лучше всего мне делать»¹⁵. Новая пенсионная схема должна была заработать после 2015 г., то есть при новом парламенте¹⁶.

Можно согласиться с исследователем Н. Тимминсом, который введение одноуровневой пенсии отождествляет с принципом, лежавшим в основе базовой государственной пенсии, введенной при В. Беверидже в 1940-е гг.: когда базовая пенсия в бюджетной сфере достигнет размера в 20 % от средней заработной платы, тогда она обеспечит пенсионерам прожиточный минимум и в то же время станет базовой основой, на которой можно делать частные пенсионные накопления. Таким образом, полагает эксперт, консервативно-либеральное правительство Кэмерона исправило ошибку, сделанную консерваторами еще в 1981 г. и в последствии поддержанную лейбористскими правительствами. Она заключалась в том, что начиная с 1981 г. истинная ценность базовой государственной пенсии была фактически нивелирована [6, р. 333].

Второе правительство (консервативное) Д. Кэмерона продолжило курс в отношении государственной пенсионной системы, начатый коалицией. В частности, одноуровневая пенсия была внедрена на год раньше планируемого срока – в апреле 2016 г.¹⁷

Сложнее обстояло дело с обязательством увеличить государственные пенсии посредством «тройного замка» и с сохранением льгот для пенсионеров вследствие наметившейся перспективы для Великобритании покинуть ЕС. Накануне референдума 2016 г. по вопросу членства страны в Европейском союзе Д. Кэмерон, ссылаясь на выводы Института финансовых исследований, заявил, что в случае выхода страны из Сообщества выполнить вышеуказанные обязательства будет крайне сложно. Тем самым премьер призвал своих соотечественников реально посмотреть на возможные негативные последствия Брексита¹⁸. Трудности с выполнением вышеуказанных обязательств могли возникнуть из-за снижения реальных доходов Соединенного Королевства вследствие выхода из ЕС. По оценкам Института финансовых исследований, к 2019/2020 финансовому году страна могла недосчитаться от 20 до 40 млрд ф. ст., а в долгосрочной перспективе падение ее ВВП неминуемо влекло за собой сокращение государственных расходов в денежной форме¹⁹.

Если подвести итоги пенсионной политики правительств Кэмерона, то необходимо отметить значительный рост государственных расходов на пенсионное обеспечение в бюджетной сфере. Так, в 2010 г. они составляли 84 млрд ф. ст., а уже в 2016 г. достигли суммы почти в 110 млрд ф. ст.²⁰ Что касается влияния государственной политики, в том числе налогообложения, на доходы пенсионеров, то оно было неоднозначным. В одном из исследований отмечалось, что в 2015 г. действия правительства оказали нулевой эффект на доходы данной категории граждан за исключением наиболее богатых, чьи доходы сократились [3, р. 389–390]. Вместе с тем, в другом исследовании отмечалось, что в 2015 г. наблюдался положительный эффект в отношении пенсионеров с низкими и более высокими доходами, за исключением лиц с самыми высокими доходами [4, р. 943–944]. Неоднозначными были данные и Национальной статистической службы. Служба отметила рост доходов пенсионеров в 2010–2016 гг.: в 2009/2010 ф. г. медианный годовой доход пенсионеров составлял 19 897 ф. ст., а в 2015/2016 ф. г. – 21 770 ф. ст. Более того, в отличие от доходов лиц трудоспособного возраста, чьи доходы в 2015/2016 ф. г. были ниже в сравнении с докризисным 2007/2008 ф. г., доходы пенсионеров выросли на 13% (приблизительно на 2500 ф. ст.) в сравнении с указанным годом. Наряду с этим эксперты Национальной статистической службы зафиксировали увеличение неравенства в распределении доходов среди данной категории граждан. Об этом свидетельствовало увеличение индекса Джини в распределении доходов пенсионеров, который вырос с 24,3% в 2009/2010 ф. г. до 28,1% в 2015/2016 ф. г.²¹

¹⁴ URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181229/single-tier-pension.pdf.

¹⁵ URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193372/rrep813.pdf.

¹⁶ Сурма А.А. Социальная политика правительств Д. Кэмерона (2010–2016 гг.). – Л. 112.

¹⁷ URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Introduction-to-the-new-state-pension.pdf>.

¹⁸ URL: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/11/brexit-axe-state-pensions-david-cameron-nhs-cold-reality>.

¹⁹ URL: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/r116.pdf.

²⁰ URL: <https://www.ukpublicspending.co.uk/uk-national-pensions-analysis>.

²¹ URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/householddisposableincomeandinequality/financialyearending2016#how-much-do-cash-benefits-and-direct-taxes-reduce-income-inequality>.

Ключевым отличием политики правительств Кэмерона от предшествующих ему консервативных кабинетов было стремление поддержать ежегодный рост пенсионных выплат в бюджетной сфере с помощью «тройного замка». При тогдашних консервативных правительствах имела место другая тенденция, в 1980 г. индексация государственных пенсий стала проводиться в соответствии с уровнем инфляции, которая отставала от роста уровня средних доходов в 1980-е г. [5, р. 194–195]. С идеологической точки зрения, мероприятия Д. Кэмерона имели много общего с политикой тэтчеризма (т. е. имели неолиберальный характер), так как меры премьер-министра стимулировали повышение индивидуальной ответственности пенсионеров за свое финансовое благополучие путем уменьшения регулирования государственных пенсионных начислений²².

Заключение. Таким образом, политика кабинетов Д. Кэмерона в отношении государственной пенсионной системы на практическом уровне была направлена на обеспечение её стабильной работы в условиях увеличения темпов старения населения и получение электоральной поддержки пожилых британцев. Так, для обеспечения стабильной работы государственной пенсионной системы правительства Д. Кэмерона провели инициативы по увеличению пенсионного возраста в стране и изменению государственной пенсионной схемы. Для получения поддержки электората пенсионного возраста исполнительная власть защитила государственную пенсионную систему от финансовых сокращений и отменило выход на пенсию по умолчанию. С идеологической точки зрения политика кабинетов Д. Кэмерона в отношении государственной пенсионной системы имела неолиберальный характер, который был выражен в стремлении власти повысить индивидуальную ответственность пенсионеров за свое финансовое благополучие путем изменения регулирования государственных пенсионной системы.

Результаты правительственной политики были неоднозначными. С одной стороны, значительных негативных тенденций в отношении доходов пенсионеров, в целом, не наблюдалось, однако, с другой стороны, прослеживался рост неравенства распределения доходов пенсионеров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Еремина М.Ю. Д. Кэмерон: Социальная политика коалиционного правительства (2010–2013 гг.) // Современная Европа. – 2014. – № 3. – С. 52–63.
2. Dorey P., Garnett M. The British Coalition Government, 2010–2015: A Marriage of Inconvenience. – London: Palgrave Macmillan, 2016. – XI, 311 p.
3. Adam S., Browne J., Elming W. The Effect of the UK Coalition Government's Tax and Benefit Changes on Household Income and Work Incentives // Fiscal Studies. – 2015. – Vol. 36, iss. 3. – P. 375–402. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2015.12058>.
4. De Agostini P., Hills J., Sutherland H. Were We Really All in It Together? The Distributional Effects of the 2010–15 UK Coalition Government's Tax-benefit Policy Changes // Social Policy Administration. – 2018. – Vol. 52, iss. 5. – P. 929–949. – DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12344>.
5. McKay S. K. Rowlingson Social Security under the Coalition and Conservatives: Shredding the System for People of Working Age; Privileging Pensioners // The Coalition Government and Social Policy: Restructuring the Welfare State / H. Bochel et al.; ed.: H. Bochel, M. Powell. – Bristol: Policy Press, 2016. – Ch. 8 – P. 179–200.
6. Timmins N. The Coalition and Society (IV): Welfare // The Coalition Effect, 2010–2015 / A. Seldon et al.; ed.: A. Seldon, M. Finn. – Cambridge: Cambridge University Press, 2015. – Ch. 12. – P. 317–344.

Поступила 07.09.2023

THE POLICY OF D. CAMERON'S GOVERNMENTS IN RELATION TO THE BRITISH STATE PENSION SYSTEM (2010–2016)

A. SURMA

(Belarusian State Pedagogical University named after Maxim Tank, Minsk)

In the article the policy of the first (conservative-liberal) and second (conservative) governments of D. Cameron in relation to the British state pension system at the practical and ideological levels is analyzed and the goals and main content and results of this policy is determined. The author has come to the conclusion that, at a practical level, the activities of the executive authority were aimed at ensuring the stable operation of the state pension system in the face of an increasing rate of population aging, on the one hand, and obtaining electoral support for older British, on the other. In the ideological plane, the policy of D. Cameron's governments in the considered direction of social policy was of a neoliberal nature, which was expressed in the desire of the authorities to increase the individual responsibility of pensioners for their financial well-being by changing the regulation of the state pension system.

Keywords: UK, D. Cameron, conservatives, liberal democrats, neoliberalism, pension provision.

²² Сурма А.А. Социальная политика правительств Д. Кэмерона (2010–2016 гг.). – Л. 113.