

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: 1990-2022 ГОДЫ

Н. В. Фадейкина

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»,
Новосибирск, Россия

А. Б. Урусова

Северо-Кавказская государственная академия,
Черкесск, Карачаево-Черкесская Республика, Россия

В статье анализируется реализация пенсионных реформ, основных этапов развития отечественной системы пенсионного обеспечения Российской Федерации в период 1990-2022 годов с их достижениями и недостатками, оцениваются возможности реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года, в том числе в части обеспечения сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы, сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения, достижения коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40 и более процентов утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате и др.

Ключевые слова: эволюция отечественной системы пенсионного обеспечения, сбалансированность и финансовая устойчивость системы пенсионного обеспечения Российской Федерации, пенсионные реформы и их результаты.

Введение. 22 декабря 2022 г. Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) отмечает свой день рождения – ПФР исполнилось 32 года. Как известно, ПФР был создан в 1990 г., когда стартовал отсчет нового периода истории российской государственности. 20 ноября 1990 г. был утвержден Закон РСФСР № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР»¹, который установил единую систему республиканских государственных пенсий в РСФСР. В нем было заявлено об обеспечении стабильности достигнутого уровня пенсионного обеспечения и повышении его по мере роста благосостояния трудящихся; основным критерием дифференциации условий и норм пенсионного обеспечения был признан труд и его результаты. В постановлении Верховного совета (ВС) РСФСР от 22 декабря 1990 г. № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» указано следующее: «Для государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РСФСР образовать Пенсионный фонд РСФСР, денежные средства которого не входят в состав республиканского бюджета РСФСР, других бюджетов и фондов и изъятию

не подлежат... Все предприятия и организации, независимо от форм собственности и подчиненности, находящиеся на территории РСФСР, вносят в 1991 году взносы на социальное страхование в размере 26 процентов по отношению к начисленной оплате труда. Из них 20,6 процента направляются в Пенсионный фонд РСФСР и 5,4 процента – в Фонд социального страхования РСФСР... Совету Министров РСФСР, Центральному банку РСФСР и Правлению Пенсионного фонда РСФСР с участием профсоюзов РСФСР до 1 января 1991 года разработать и представить в Верховный Совет РСФСР: условия и порядок уплаты гражданами обязательных страховых взносов в Пенсионный фонд РСФСР; порядок взимания и учета страховых взносов, уплачиваемых предприятиями, учреждениями и организациями в Пенсионный фонд РСФСР; положение о Пенсионном фонде РСФСР».

30 января 1991 г. Верховным советом РСФСР было принято Постановление № 556-1 «О Временном положении о Пенсионном фонде РСФСР и Порядке уплаты страховых взносов предприятиями, организациями и гражданами в Пенсионный

¹ В Закон № 340-1 многократно вносились изменения и дополнения, но с 1 января 2002 г. он утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (закон действует в ред. от 08.12.2020).

фонд РСФСР». 1 января 1992 г. они утратили силу в связи с принятием Постановления *Верховного совета Российской Федерации* от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «О Временном положении о Пенсионном фонде РСФСР и Порядке уплаты страховых взносов предприятиями, организациями и гражданами в Пенсионный фонд РСФСР»², которое утрачивает силу с 1 января 2023 г. в связи с изданием Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации».

Федеральный закон № 236-ФЗ определил правовое положение *Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации* (далее – ФПиСС), порядок его создания, реорганизации и ликвидации, функции и полномочия Фонда, органы управления Фонда и их компетенцию. ФПиСС регулирует вопросы, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом Фонда, а также устанавливает социальные гарантии работникам Фонда. ФПиСС создается Российской Федерацией в целях осуществления государством пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования, обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, социального обеспечения, предоставления мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, а также в целях осуществления иных государственных функций и полномочий, возложенных на Фонд в соответствии с законодательством РФ.

Указанным законом определены принципы деятельности ФПиСС (соблюдение государственных гарантий по обеспечению прав граждан в области пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования (ОПС), обязательного социального страхования (ОСС), социального обеспечения; автономность систем ОПС и ОСС; обеспечение финансовой устойчивости (стабильности) и сбалансированности бюджета ФПиСС; участие социальных партнеров в деятельности органов управления ФПиСС, учет интересов работников, работодателей и государства по основным направлениям деятельности ФПиСС; обеспечение доступности предоставляемых услуг и повышение их качества), а также его функции и полномочия (вступают в силу с 01.01.2023), в соответствии с которыми ФПиСС осуществляет:

– назначение и выплату пенсий по ОПС и государственному пенсионному обеспечению (ГПО);

– предоставление иных видов обеспечения, устанавливаемых дополнительно к страховым пенсиям и пенсиям по ГПО, а также иных выплат и компенсаций в соответствии с законодательством РФ;

– назначение и выплату государственных пособий, обеспечения по ОСС, иных видов обеспечения, установленных федеральными законами о конкретных видах ОСС;

– организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета в системах ОПС и ОСС;

– организацию инвестирования средств пенсионных накоплений;

– актуарное оценивание финансового состояния систем ОПС и ОСС, долгосрочное прогнозирование их развития;

– предоставление государственных гарантий, мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг отдельным категориям граждан, в том числе в рамках оказания государственной социальной помощи;

– организацию мероприятий в области медицинской, социальной и профессиональной реабилитации застрахованных и др.

Тридцать два года работы ПФР позади, впереди новые планы и задачи для дальнейшего развития и совершенствования системы пенсионного обеспечения страны, но уже в рамках нового законодательства, регулирующего деятельность ФПиСС. В этой связи интерес представляет анализ реализации основных этапов развития пенсионной системы РФ, с выделением их недостатков и достижений.

Постсоветская пенсионная система России.

В конце восьмидесятых годов XX в. сформировался четкий тренд ухудшения демографической ситуации, что приводило к дисбалансам в притоках и оттоках денежных средств в рамках пенсионной системы. Российское правительство активно искало возможности для нивелирования внешних и внутренних шоков, поэтому предпринимались различные шаги по адаптации системы социальной защиты граждан к рыночным реалиям. «Неэффективная экономика переходного периода, сокращение производства и падение ВВП, нежелание нового российского капитала нести налоговую и социальную нагрузку привели к сокращению национального дохода и, как следствие этого, к дефициту средств на пенсионное обеспечение. Гиперинфляция 1992 г. обесценила реальный размер пенсий более чем на 200 %³ [1].

² В данное постановление ВС РФ вносились изменения и дополнения в 1992 г., 1993 г. (дважды), 1997 г., 2000 г. (дважды), последняя его редакция была утверждена 5 августа 2000 г.

³ Индексы потребительских цен на товары и услуги населению по Российской Федерации в 1991–2009 гг. / Росстат. URL: https://web.archive.org/web/20100227203140/http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/2009/l-ipc.htm. (дата обращения: 24.11.2022).

К середине 1990-х гг., впервые в истории ГПО России средний размер пенсий опустился ниже прожиточного минимума пенсионера; ПФР оказался не в состоянии выполнить свои обязательства перед населением. Как в свое время отмечали Т. Малева и О. Синявская, «до 1995 г. мнения относительно природы сбоев, время от времени потрясавших пенсионную систему, расходились, и многие искали чисто ситуационные способы преодоления кризиса. В 1995–1996 годах стало ясно, что проблема носит системный характер. Возникла масштабная общественно-политическая и научная дискуссия о направлениях и перспективах реформирования пенсионной сферы России в целом» [2]. В целях преодоления кризиса была разработана и утверждена «Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации»⁴ (далее – Концепция-95), в которой предлагались меры по достижению сбалансированности пенсионной системы (ПС), установлению пенсий в зависимости от наличия страхового стажа и объема уплаченных страховых взносов со всех видов заработка индивида, введению персонифицированного учета пенсионных прав застрахованных лиц (ПУПЗЛ).

В Концепции были заявлены следующие *цели пенсионной реформы*: 1) реализация гарантированного Конституцией РФ права граждан на пенсионное обеспечение (ПО) в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях; 2) обеспечение финансовой стабильности ПС и создание предпосылок для устойчивого развития ПО на основе государственного пенсионного страхования (ГПС) и бюджетного финансирования; 3) адаптация системы ПО к развивающимся в РФ рыночным отношениям; 4) рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий; 5) повышение эффективности ПС путем совершенствования системы управления ПО.

Исходя из заявленных целей было *определено пять принципов бюджетной реформы*.

1. Каждый имеет право на государственное ПО в случае утраты трудоспособности вследствие старости, инвалидности, при потере кормильца и в иных случаях, установленных законом.

2. Каждый работающий по найму подлежит обязательному ГПС.

3. Каждый застрахованный по обязательному ГПС имеет право на трудовую пенсию в соответ-

ствии с продолжительностью страхования и заработком, с которого уплачивались страховые взносы.

4. Финансирование государственного ПО основывается на принципе солидарности, включая солидарность поколений, субъектов РФ и отраслей экономики.

5. Средства обязательного ГПС используются исключительно на ПО застрахованных по правилам и нормам, установленным законом. Часть этих средств централизуется и перераспределяется в целях обеспечения пенсионных гарантий граждан независимо от их места жительства на территории РФ. Расходы на ПО лиц, не участвовавших в ГПС, покрываются за счет средств федерального бюджета.

В 1996 г. была начата запланированная в Концепции-95 реализация программы по вводу ПУПЗЛ⁵. В 1997 г., благодаря ведению указанной ПУПЗЛ, была создана необходимая информационная основа, которая в дальнейшем учитывалась при определении размера пенсии для конкретных категорий работников. Каждый соответствующий счет хранил информацию, касающуюся особенностей трудовой карьеры конкретного гражданина. Кроме того, в 1997 г. рабочей группой Минсоцразвития РФ на основе чилийского, шведского и польского опыта была разработана обновленная модель, получившая название «Трехуровневая Концепция пенсионного обеспечения» (далее – Концепция-97); она предусматривала создание системы условно-накопительных счетов для застрахованных лиц и была принята (с учетом изменений и дополнений) в мае 1998 г. Основные элементы разработанной модели вошли в Программу пенсионной реформы в Российской Федерации⁶.

Согласно Концепции-97, новая пенсионная система должна была состоять из трех уровней выплат: первый – гарантированный государством всем нетрудоспособным гражданам социальный (базовый) минимум, второй уровень – обязательное пенсионное страхование и третий уровень – дополнительное пенсионное обеспечение за счет негосударственных пенсионных фондов⁷. Ключевым инструментом пополнения объема доступных финансовых ресурсов ПФР были страховые взносы, которые рассчитались исходя из размера заработной платы работника организации и закреплённого в законодательстве процента⁸.

⁴ См. постановление Правительства РФ от 7 августа 1995 № 790 (ред. от 30.05.1997) «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации».

⁵ В этих целях был принят Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (послед. ред. от 24.02.2021).

⁶ Утв. постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 463 (послед. ред. от 17.09.1999).

⁷ Федеральный закон № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» был принят 7 мая 1998 г. (посл. ред. от 28.06.2022).

⁸ Все о будущей пенсии для учебы и жизни. URL: https://pfr.gov.ru/files/id/press_center/pr/uchebnik/uchebnik_2015.pdf.

Здесь к месту вспомнить Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий», в котором было установлено, что государственные пенсии, исчисленные по нормам вышеупомянутого Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации», «в связи с ростом заработной платы в стране подлежат исчислению и увеличению путем применения индивидуального коэффициента пенсионера. Индивидуальный коэффициент пенсионера определяется путем умножения размера пенсии в процентах, полагающегося в зависимости от продолжительности трудового стажа, на отношение среднемесячного заработка за установленный период, из которого исчисляется пенсия, к среднемесячной заработной плате в стране за тот же период. Отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате в стране устанавливается путем деления среднемесячного заработка пенсионера за соответствующий период на среднемесячную заработную плату в стране за тот же период. При определении индивидуального коэффициента пенсионера отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате в стране учитывается в размере не свыше 1,2 независимо от основания назначения пенсии. Размер пенсии в рублях устанавливается исходя из среднемесячной заработной платы в стране за предшествующий квартал по индивидуальному коэффициенту пенсионера. Пенсионеру, выполняющему оплачиваемую работу, исчисление и увеличение пенсии в соответствии с настоящим Федеральным законом производится с 1 числа месяца, следующего за тем, в котором пенсионер прекратил выполнение указанной работы»⁹.

В это же время осуществляются попытки создать накопительную часть пенсионного обеспечения российских граждан. Предполагалось, что денежные средства будут аккумулироваться на специальных счетах или в профильных организациях, инвестироваться в различные активы, а после выхода на пенсию накопленные ресурсы будут распределяться в пользу застрахованного лица.

Как отмечают Т. Малева и О. Синявская, «Программа 1998 г. впервые была результатом публичного обсуждения и политического консенсуса, а потому имела высокие шансы на успех. Однако еще до начала ее реализации, спустя всего три месяца после принятия, разразился финансовый кризис 1998 г. Его последствия для будущего накопительной составляющей пенсионной системы были очевидны: в России попросту не осталось сфер для инвестирования, а о доверии населения

к финансовым институтам не стоит и говорить. Еще одно следствие кризиса – бюджетный дефицит и дефицит ПФР – оказалось непреодолимым препятствием для введения условно-накопительных счетов» [2].

После стабилизации экономического положения в стране в целом и в ПФР в частности, наступившей к началу 2000 г., возврат к реализации Программы пенсионной реформы в Российской Федерации 1998 г. практически не имел смысла по трем причинам: во-первых, задолженность перед пенсионерами была погашена, но размер пенсии все еще был ниже, чем накануне кризиса, и приоритетной задачей стало повышение пенсий; во-вторых, с 2000 г. в стране проводилась налоговая реформа, и все платежи в государственные внебюджетные фонды, включая ПФР, были заменены единым социальным налогом (ЕСН); в третьих, к 2000 г. в стране сложилась такая экономико-демографическая ситуация, «когда на одного пенсионера стало приходиться меньше двух работающих – 1,5 (или три работающих на двух пенсионеров). Из 63 млн работающих в 2000 г. только 49,8 млн являлись наемными работниками, за которых в ПФР поступило около 400 млрд руб. страховых взносов. Остальные 13 млн человек относились к самозанятому населению и за себя заплатили всего около 4 млрд руб. страховых взносов. В итоге на одного пенсионера фактически приходилось 1,28 чел. работающего населения, что не позволяло обеспечить финансовую сбалансированность пенсионной системы» [3, с. 168–177].

Пенсионная реформа 2002 г. Стимулирующим фактором начала реформы в 2002 г. стала исторически сложившаяся в РФ демографическая ситуация, обусловленная предстоящим выходом на пенсию в период 2005–2006 гг. относительно малочисленного поколения, рожденного в тяжелейшие 40-е военные годы XX в. В последующем прогнозировался выход на пенсию поколения послевоенного «демографического взрыва», что резко повышало расходы существующей ПФР и могло вновь привести к ее финансовому коллапсу [1].

В ходе подготовки к началу преобразований в целях определения единого органа, осуществляющего пенсионное обеспечение в РФ, 27 сентября 2000 г. был подписан Указ Президента РФ В. В. Путина № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации», предусматривающий передачу с начала 2002 г. полномочий по выплате государственных пенсий от органов социальной защиты населения ПФР, а именно

⁹ Федеральный закон № 113-ФЗ был введен в действие 1 января 1998 г., а утратил силу с 1 января 2002 г. в связи с введением Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (действ. в ред. от 08.12.2020).

закрепления за ПФР и его территориальными органами полномочий по выплате государственных пенсий. В Указе было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ в течение 2001 г. заключить с ПФР соглашения о передаче территориальным органам ПФР полномочий по назначению и выплате государственных пенсий (со всеми вытекающими последствиями).

Как уже было отмечено выше, 17 декабря 2001 г. был принят Федеральный закон № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (закон действ. в ред. от 08.12.2020). А 10 июля 2001 г. Председателем Правительства РФ было подписано распоряжение, утвердившее «Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)»¹⁰ (далее – Программа), включившую раздел 2.10 «Пенсионная реформа». В нем были определены направления дальнейшего развития системы ПО, а именно:

- реформирование сложившейся ПС, осуществляющей выплату пенсий на распределительной основе;

- выработка правовых норм и основных методических и организационных мероприятий, направленных на введение *механизмов накопительного финансирования пенсий и обеспечение их функционирования*;

- преобразование системы предоставления досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда путем перехода к накопительным механизмам финансирования досрочных пенсий за счет дополнительных страховых взносов, обеспечивающих необходимый размер пенсии на период с момента достижения льготного пенсионного возраста и до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Причем, в отношении среднесрочной перспективы реформирования распределительной ПС была сформулирована *главная триединая задача, заключающаяся в установлении тесной связи между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионеров, а также величиной страховых взносов, уплаченных за них в ПФР в период трудовой деятельности; постепенном повышении реального уровня ПО граждан при условии поддержания финансовой устойчивости ПС; повышении реального размера пенсий при соблюдении финансовых ограничений, устанавливаемых бюджетом ПФР и федеральным бюджетом.*

В Программе также отмечалось, что дальнейшее реформирование ПС предполагает формирование трудовой пенсии (ТП) из трех частей:

- базовая часть ТП будет иметь фиксированный размер, одинаковый для всех получателей государственных пенсий, выполнивших минимальные

требования по трудовому стажу (выплата базовой части пенсии осуществляется из сумм ЕСН, зачисляемых в федеральный бюджет);

- страховая часть ТП, зависящая от результатов труда конкретного человека, которые оцениваются на основании накопленных гражданином пенсионных прав в связи с уплатой работодателями страховых платежей за данного человека в ПФР в течение всей его трудовой деятельности (величина накопленных пенсионных прав отражается в виде условного пенсионного капитала на индивидуальном лицевом счете застрахованного; индексация накопленных пенсионных прав граждан осуществляется с учетом динамики средней зарплаты в стране и темпов инфляции; размер пенсии будет соответствовать сумме уплаченных в ПФР страховых взносов и средней продолжительности выплаты пенсий);

- накопительная часть ТП, исчисляемая из накопленных сумм страховых взносов (ЕСН) и инвестиционного дохода, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета, и выплачиваемая по достижении общеустановленного пенсионного возраста; размер пенсий будет рассчитываться исходя из суммы средств, отраженных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, и установленного периода выплаты пенсии).

Основные итоги реформирования пенсионной системы России в первые два десятилетия XXI в.

Как уже было отмечено выше, обновленная ПС должна была ослабить зависимость финансового обеспечения от демографических факторов. Однако, как подчеркивают Т. Малева и О. Синявская, «та конфигурация, в которой реализуется пенсионная реформа, эту связь не ослабила. Две самые мощные подсистемы – базовая и страховая – по-прежнему строятся на принципе солидарности поколений, при котором пенсии нынешних пенсионеров финансируются трудоспособными людьми. Новая пенсионная система имела целью создание страховых механизмов, которые позволили бы усилить ответственность работника за свою будущую пенсию и установить связь между ее размером и реальным трудовым вкладом. Отсутствие такой связи в системе распределительного типа было одним из наиболее явных ее изъянов. Хотя новую пенсионную систему можно было назвать страховой лишь условно, все же в 2002–2004 годах она эволюционировала в сторону усиления страховой компоненты» [2].

На фоне общего экономического роста российской экономики пенсионная реформа обеспечила положительную динамику размера пенсий практически для всех категорий получателей, и в 2002–

¹⁰ Текст Программы был уточнен 6 июня 2002 г.

2004 годах он превысил величину прожиточного минимума пенсионера.

За период 2002-2012 гг. ПФР стал одной из мощнейших финансовых структур России. Координацию деятельности ПФР осуществляло Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Согласно Годовому отчету ПФР за 2012 г., «ПФР представлен во всех республиканских, краевых и областных центрах, городах и большинстве районов субъектов РФ. Структура ПФР включает в себя Правление, которому подчиняются Исполнительная дирекция ПФР и Информационный центр персонифицированного учета. На уровне субъектов Российской Федерации ПФР представлен 82 отделениями, а также 2 516 территориальными управлениями и 11 центрами по назначению, перерасчету и выплате пенсий... По состоянию на 31 декабря 2012 г. численность специалистов системы ПФР составила 120 065 человек»¹¹.

Бюджет ПФР за 2012 г. был исполнен по доходам в сумме 5,89 трлн руб. (9,6 % к ВВП РФ), что на 0,63 трлн руб. больше, чем в 2011 г. По расходам бюджет ПФР был исполнен в сумме 5,45 трлн руб. (8,9 % к ВВП РФ), что на 0,53 трлн руб. больше, чем в 2011 г. Общий профицит бюджета ПФР за 2012 г.

составил 439,1 млрд руб., в том числе в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, – 218,4 млрд руб.¹².

Все обязательства перед пенсионерами и получателями социальных выплат по линии ПФР в 2012 г. были выполнены в полном объеме. Индексация пенсий, пособий, ЕДВ¹³ и других выплат осуществлялась в установленные законодательством сроки.

В рассматриваемом Годовом отчете ПФР за 2012 г. было указано, что фонд устанавливает и выплачивает пенсии по государственному пенсионному обеспечению и по обязательному пенсионному страхованию 40,6 млн граждан (табл. 1).

Для сравнения, приведем некоторые статистические данные за 2020 г.: всего пенсионеров (в тыс. чел.) – 42 984,0 тыс. чел.; получателей трудовой пенсии по старости – 35 751,6 тыс. чел., по инвалидности – 2 022,4 тыс. чел., по потере кормильца – 1 378,8 тыс. чел. [4].

Проводимые реформы пенсионной системы обеспечили повышение коэффициента замещения до 36 %, в то время как в начале 1990-х годов этот показатель составлял 30 % (табл. 2).

Таблица 1

Численность пенсионеров, получающих пенсии через ПФР, тыс. чел.*

Категории пенсионеров	Численность пенсионеров		Динамика численности пенсионеров	
	на 31.12.2011	на 31.12.2012	абс. прирост, тыс. чел.	прирост, %
Все пенсионеры	40 167,4	40 578,1	410,7	1,0
Получатели трудовой пенсии:				
– по старости	39 915,8	37 250,7	334,8	0,9
– по инвалидности	32 915,8	33 454,3	469,4	1,4
– по потере кормильца	2 540,8	2 444,3	-96,5	-3,8
– по потере кормильца	1 390,2	1 352,1	-38,1	-2,7
Получатели пенсий по государственному пенсионному обеспечению:				
– социальных пенсий	3 251,6	3 327,4	75,8	2,3
– пенсий федеральных государственных гражданских служащих	2 851,7	2 910,7	59,1	2,1
– пенсий военнослужащих и членов их семей	55,5	61,7	6,1	11,1
– пенсий военнослужащих и членов их семей	57,8	55,7	-2,0	-3,5

* Источник: Годовой отчет Пенсионного фонда Российской Федерации за 2012 год (с. 31).

¹¹ Годовой отчет Пенсионного фонда Российской Федерации за 2012 год. – М. : ПФР, 2013. – 114 с. URL: https://pfr.gov.ru/files/id/about/2012_godotchet.pdf (с. 11, 19-20).

¹² Там же, с. 25.

¹³ ЕДВ – ежемесячная денежная выплата, предоставляемая определенным категориям граждан из числа ветеранов, инвалидов, включая детей-инвалидов, бывших несовершеннолетних узников фашизма, лиц, пострадавших в результате воздействия радиации, и других категорий граждан.

Таблица 2

Коэффициент замещения средней пенсией средней заработной платы*

Год	1970	1980	1990	2000	2010
Средняя заработная плата, руб.	122	168,9	296,2	20952	36703
Средняя пенсия, руб.	34,4	67,2	88,7	700	7476,3
Коэффициент замещения, %	28	40	30	31	36

* Источник: составлено авторами по материалам [5].

В 2012 г. были предприняты дальнейшие попытки реформирования пенсионной системы в целях повышения роли трудового стажа. Кроме этого, создавались дополнительные стимулы для того, чтобы работоспособный гражданин, который согласно законодательству имеет право на получение пенсии по возрасту, оставался на своем рабочем месте. Кроме того, Указом Президента России от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» было поручено Правительству РФ разработать Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее – Стратегия), которая в установленном порядке была разработана и утверждена распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р. В качестве целей развития отечественной пенсионной системы в Стратегии заявлены гарантирование социально приемлемого уровня ПО и обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости ПС. Спектр задач, которые должны быть решены до 2030 г., достаточно широк, среди них:

- обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости ПС;
- обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5-3 прожиточных минимумов пенсионера;
- достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;

– обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения;

– развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий – с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);

– обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате.

Последняя задача соответствует требованиям Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции № 102)¹⁴, принятой на 35-й сессии Генеральной конференции Международной организации труда в городе Женеве 28 июня 1952 года. Именно в Конвенции № 102 указано требование об обеспечении коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка¹⁵.

По мнению А. К. Соловьева, «ратификация Конвенции № 102 является для России принципиально важным этапом на пути закрепления международных стандартов пенсионного обеспечения. Это позволяет соизмерять национальные особенности с международными нормами и стандартами, гарантирующими более высокие уровни обеспечения пенсионеров, и гармонизацию основных элементов российской пенсионной системы». Результаты исследования, проведенного А. К. Соловьевым в целях выполнения расчетов коэффициента замещения по Конвенции № 102 для основных видов пенсионного обеспечения в России, показали, что на протяжении прогноз-

¹⁴ URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=47263> (дата обращения: 11.12.2022).

¹⁵ В целях удовлетворения данного требования (и не только) 3 октября 2018 г. был принят Федеральный закон № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции № 102)». В Государственную думу в 2022 г. внесен законопроект № 71516-8 «Об установлении коэффициента замещения страховой пенсией по старости утраченного заработка в размере минимум 40 процентов в соответствии с Конвенцией № 102. Кроме того, среди мероприятий, указанных в распоряжении Правительства РФ от 21 марта 2022 г. № 567-р «Об утверждении Плана мероприятий Правительства РФ по реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2021 - 2023 годы» заявлено на 2022-2023 гг. следующее мероприятие: «Проработка вопроса необходимости совершенствования системы обязательного социального страхования с учетом международного опыта, включая положения конвенций и рекомендаций Международной организации труда, в том числе Конвенции Международной организации труда № 102 "О минимальных нормах социального обеспечения"».

ного периода (2018-2030 гг.) «сохраняется превышение установленного норматива 40 %, в том числе для получателей минимальной пенсии по старости, чей стаж составляет половину от требуемого для обеспечения норматива 40 %, т.е. 15 лет» [4].

Одной из проблем анализируемого периода, проявившейся в конце 2013 г., было принятие Правительством РФ решения о введении моратория на перечисление страховых взносов в накопительную часть пенсии (это часто называют «заморозкой» накоплений). Причиной моратория стал дефицит бюджета ПФР. Напомним, что с 2002 г. работодатели делали за каждого работника организации страховые взносы, состоящие из двух частей: 1-ая часть, составлявшая с 2010 г. 16 % от фонда оплаты труда, направлялась в бюджет ПФР для выплаты текущих пенсий, а за счет 2-ой части, составлявшей 6 % от фонда оплаты труда, формировались индивидуальные пенсионные накопления граждан России. Так было. Но с 2014 г. страховые взносы стали направляться только на формирование страховой части пенсии. С 2015 г. назначение страховых и накопительных пенсий, заменивших собой трудовые пенсии, стало основываться на пенсионных баллах, рассчитываемых в зависимости от возраста, продолжительности страхового стажа и суммы страховых пенсионных коэффициентов, сформированных у индивида. С 2016 г. была прекращена индексация страховых пенсий работающим пенсионерам. В 2017 г. сбор страховых взносов возвращен органам ФНС. С 2019 г. начался постепенный (в течение 10 лет) подъем общеустановленного пенсионного возраста – до 60 лет для женщин и до 65 – для мужчин. Также усилены требования, касающиеся требуемого стажа для того, чтобы претендовать на получение пенсии. С каждым годом повышался уровень недоверия граждан к государству, которое, как казалось многим гражданам РФ, не способно адекватным образом решать проблемы в сфере пенсионного обеспечения граждан.

Другой проблемой, которая характерна не только для отечественной ПС, является наличие части граждан, которые имеют «серую» заработную плату. Например, они могут декларировать определенный минимум в виде официальных платежей от работодателя, а большую часть заработанных денежных средств получать наличными средствами, без отражения соответствующих данных в отчетности организации. К сожалению, это позволяет повысить уровень трудовой и финансовой мотивации работников, но при этом приводит к недоначислению части средств ПФР. Поэтому в рамках проводимых реформ был увеличен период, в течение которого граждане должны были декларировать легальный доход, что предполагает возникновение и погашение обязательств перед ПС. До 2019 г. включительно такой период составлял 10 лет (при этом индивидуальный пенсионный коэффициент (пенсионные баллы) должен быть равен 16,2), а начиная с 2025 г. он увеличивается до 15 лет при уровне пенсионных баллов, равных 30; если этого не хватает, государство будет выплачивать только социальную пенсию.

Кроме этого, при формировании и реализации пенсионной политики государство учитывает всю совокупность социально-экономических целей, в том числе обращает внимание на необходимость стимулирования демографической ситуации, что соответствующим образом сказывается и на экономическом потенциале государства. Поэтому льготные условия по выходу на пенсию предлагаются для женщин, которые родили пять и более детей. Для этой категории граждан закреплена возможность выхода на пенсию при достижении 50 лет, что соответствует практике, которая была реализована до 2019 г. Учитывается тот факт, что дети в будущем также будут получать заработную плату, что приведет к пополнению ПФР, – государство заинтересовано в том, чтобы стимулировать процесс деторождения.

Кроме увеличения пенсионного возраста используются и другие меры, которые должны обеспечить дополнительный приток финансовых ресурсов в пенсионную систему. Например, Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части расширения перечня доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации» устанавливает, что в случае конфискации денежных средств, связанных с коррупционными преступлениями, такие ресурсы будут направляться в ПФР.

Учитывая сформированную тенденцию повышения доли лиц старшего возраста, а также необходимость создания благоприятных условий для дальнейшего развития карьеры тех граждан, которые выйдут на пенсию позже, чем в случае сохранения параметров пенсионной системы, действующих до 2019 г., государство устанавливает определенные защитные механизмы для минимизации социальных рисков.

Если причиной отказа в найме является предпенсионный возраст лица, либо причиной увольнения является предпенсионный возраст, то на работодателя накладывается штраф в размере до 200 тыс. руб., либо в размере заработной платы, либо иного дохода осужденного в течение периода до полутора лет. Кроме этого, законодательство также предусматривает возможность применения обязательных работ в случае, если суд посчитает такую меру целесообразной. Таким образом, источником права, который фиксирует определенные сдвиги в отношениях между обществом и государством в части аккумулирования и выплаты пенсионных ресурсов, является не только Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», но и другие нормативные правовые документы.

Такой документ устанавливает верхний возможный лимит выхода на пенсию, а также другие параметры отечественной системы пенсионного обеспечения. Документ имеет отношение не только к пенсии по старости, но и в связи с безработицей, медицинским обслуживанием, травмами.

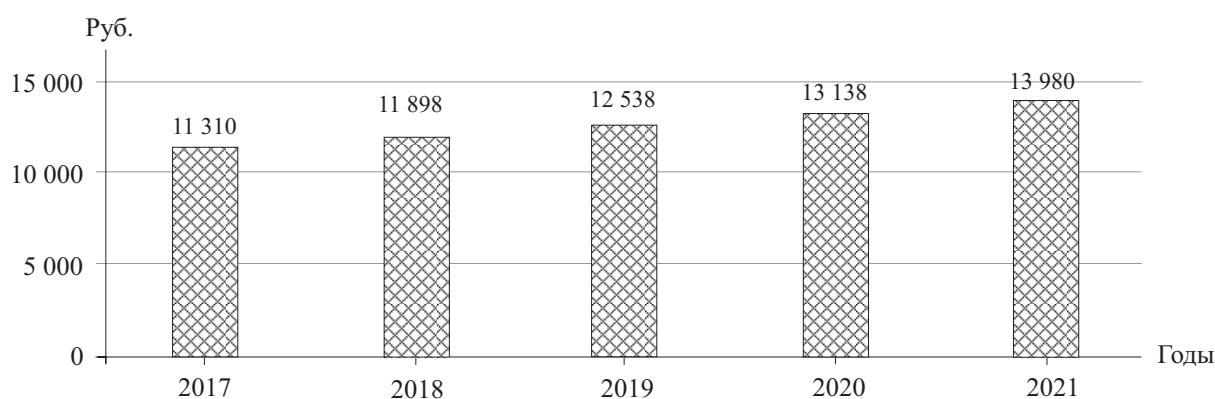
Совокупность таких мероприятий позволила существенно изменить финансовый баланс в рамках пенсионной системы. Но все еще существует ряд

проблем и недостатков, характерных для работы ПФР. Среди этих проблем можно выделить сложную формулу расчета пенсий (подробнее изложено в [6]), незначительный прирост пенсии по сравнению с уровнем инфляции в стране в течение текущего и предыдущего годов, сохранение дефицита ПФР, несмотря на реализуемые реформы.

На примере пенсионной защиты пенсионеров Карачаево-Черкесской Республики можно отметить, что в целом наблюдается ежегодное увеличение средней пенсии. Так, если в 2019 г. средняя пенсия составляла 12 538 руб. в месяц, то в 2021 г. этот показатель увеличился уже до 13 980 руб. (рис. 1).

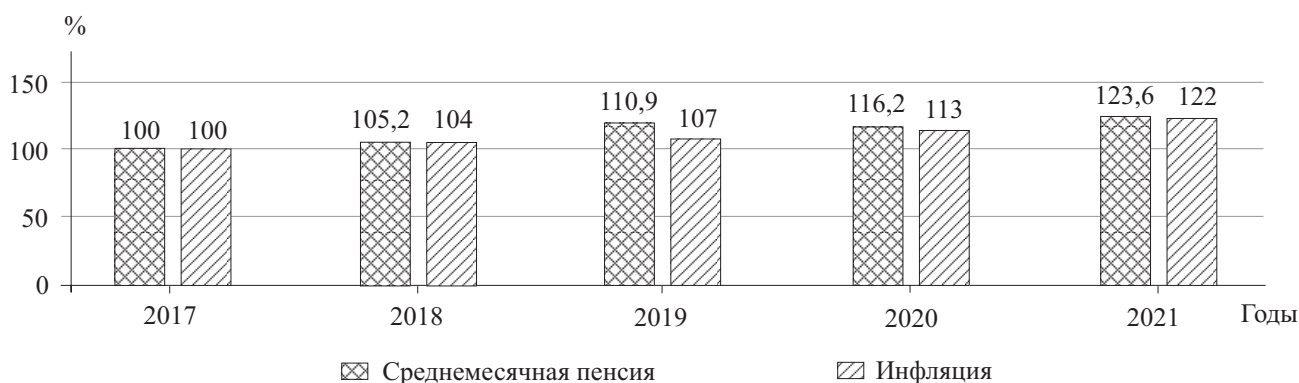
Однако ежегодный прирост существенно ниже по сравнению с инфляцией (рис. 2). Ожидается, что в 2022 г. инфляция в регионе может достичь 20 %, при этом планы по повышению средней пенсии – существенно ниже. Это означает, что будет происходить реальное сокращение покупательской способности пенсионеров, то есть ухудшится возможность удовлетворения ими своих потребностей в материальных благах и различных услугах.

Это также создает неблагоприятные стимулы для лиц, которые находятся в трудоспособном возрасте. Наличие конкретных примеров ухудшения имущественного положения пенсионеров будет демонстрировать «привлекательность» уклонения от выполнения обязательств по выплате страховых взносов в ПФР (с 2023 г. – в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации), например, путем получения заработной платы с помощью «серых» схем.



Составлено авторами.

Рис. 1. Среднемесячная пенсия в Карачаево-Черкесской Республике в 2017-2021 гг., руб.¹⁶



Составлено авторами.

Рис. 2. Кумулятивный темп роста инфляции в РФ среднемесячной пенсии в Карачаево-Черкесской Республике в 2017-2021 гг., %¹⁷

¹⁶ Средняя пенсия в Карачаево-Черкесии в 2022 году от Росстата (публикация от 18.12.2022 г.). URL: <https://gogov.ru/average-pension/krch> (дата обращения: 07.09.2022).

¹⁷ Рисунок составлен автором по статистическим данным, указанным в публикациях «Средняя пенсия в Карачаево-Черкесии в 2022 году от Росстата. URL: <https://gogov.ru/average-pension/krch> (дата обращения: 07.09.2022))» и «Цены, инфляция. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/price> (дата обращения 20.09.2022))».

В течение 2018-2020 гг. наблюдалась положительная динамика, а именно превышение темпа роста среднемесячной заработной платы в Карачаево-Черкесской Республике (КЧР) темпа роста инфляции. Однако по результатам 2021 г. разница между показателями была незначительной, то есть покупательская способность пенсионеров почти не изменилась по сравнению с тем уровнем, который наблюдался в 2017 г.

Можно ожидать, что в 2022 г. ситуация в КЧР несколько ухудшится, что связано с резким снижением экономического потенциала экономики в связи с разрывом международных связей по западному направлению. Следовательно, дальнейшего повышения покупательской способности пенсионеров следует ожидать только после восстановительного роста экономики.

Также следует отметить, что средняя пенсия в КЧР ниже, чем средний показатель по РФ. В целом в стране он составляет 15 842 руб. Таким образом, проблемой является также низкий уровень экономического развития КЧР по сравнению с другими регионами, что не позволяет работникам создавать высокий уровень добавленной стоимости, а значит в конечном итоге происходит формирование меньшего размера заработной платы.

Выше всего средняя пенсия на начало 2022 г. для лиц, которые получают ее по старости (рис. 3).

Учитывая зарубежный опыт, можно сформулировать несколько мероприятий, которые позволят достичь намеченных целей обеспечения сбалансированности притоков и оттоков денежных средств в рамках пенсионной системы. Прежде всего, целесообразно выравнивать возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. При этом, учитывая предыдущую траекторию реформирования пенсионной системы, следует повышать возраст, при котором женщина имеет право претендовать на пенсию по старости.

Также по примеру опыта развитых стран целесообразно создавать специальные пенсионные

счета инвестиционного характера, которые позволят гражданам накапливать ресурсы до момента выхода на пенсию, при этом обеспечивая определенный уровень дохода в зависимости от выбранных гражданином инструментов размещения его капитала. Для запуска этого механизма следует закрепить налоговые послабления и льготы, которые будут применяться по отношению к такому пенсионному инвестиционному счету.

Работоспособные граждане должны создавать «длинные деньги», то есть источник капитала, который может быть использован для вложения в основные средства и другие активы, используемые в течение периода больше одного года. В таком случае можно ожидать восстановления экономического роста, а также повышения уровня благосостояния российских пенсионеров. В этом контексте можно предложить определенные льготы тем гражданам, которые направляют средства в различные инструменты фондового рынка до момента выхода на пенсию вместо их расходования на удовлетворение текущих нужд.

Конечно же, в контексте текущих событий крайне важно работать в направлении минимизации макроэкономических рисков, что является основой для функционирования стабильной пенсионной системы. Иначе граждане будут пытаться минимизировать уровень своих обязательств перед ПФР (с 2023 г. – перед ФПИСС), собственно, как и работодатели, в том случае, если они не будут уверены в сохранности средств в момент выхода на пенсию. В таком случае экономические стимулы будут изменяться, подталкивать к максимизации уровня немедленного потребления вместо формирования определенных гарантий по сохранению приемлемого уровня жизни в момент выхода на пенсию. Это будет приводить к повышению доли «серого» сегмента экономики и ряду других деструктивных процессов. Поэтому важно минимизировать валютный, инфляционный и другие макроэкономические риски.

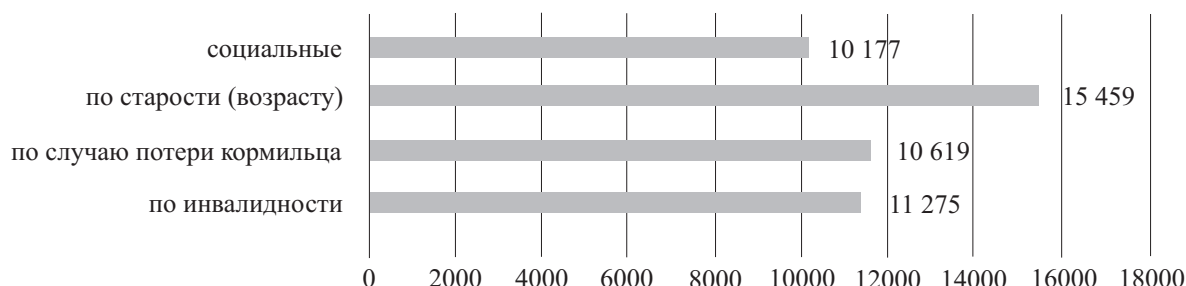


Рис. 3. Среднемесячная пенсия в Карачаево-Черкесской Республике на начало 2022 года в разрезе видов пенсии.¹⁸

¹⁸ Рисунок составлен автором по статистическим данным, указанным в публикации «Средняя пенсия в Карачаево-Черкессии в 2022 году от Росстата». URL: <https://gogov.ru/average-pension/krch> (дата обращения: 07.09.2022).

Кроме этого, крайне важно внедрять достижения автоматизации и цифровизации в работу ФПиСС, что позволит снизить часть его ежедневных расходов. На текущий момент как мир в целом, так и РФ находятся в состоянии перехода к «Индустрии 4.0», то есть к такому состоянию экономики, при котором происходит автоматизация не только физического труда, но и цифровая трансформация интеллектуального труда. Важно находить рутинные задачи, которые могут быть выполнены посредством использования искусственного интеллекта, позволяющего снизить нагрузку на персонал, повысить эффективность реализации актуальных процессов внутри организации или добиться других положительных экономических эффектов.

Заключение. Подводя итоги, отметим, что в настоящей статье авторами рассмотрены этапы эволюции системы пенсионного обеспечения в России – от реализации Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» до принятия Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации», который в полной мере начнет действовать с 1 января 2023 г. Особое внимание уделено рассмотрению этапов формирования и развития постсоветской системы пенсионного обеспечения, системы пенсионного обеспечения, сформированной к 2002 г. в контексте мер по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в стране, провозглашенных в Указе Президента России от 27 сентября 2000 г. № 1709, и положений Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», существенная часть которых применялась в стране практически 20 лет (до середины 2022 г.), а также основным направлениям реформирования системы пенсионного обеспечения России в первые два десятилетия XXI в. с их достижениями и недостатками (и оценкой механизмов их устранения). Авторами сделаны обоснованные выводы о формировании условий функционирования сбалансированной

и финансово устойчивой системы пенсионного обеспечения в России на современном этапе ее развития, а также об обеспечении *коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка* при нормативном страховом стаже и средней заработной плате, соответствующего требованиям международной Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения.

Литература

1. Волков А. Ф. Пенсионная политика России в постсоветский период: исторический аспект // Власть и управление на Востоке России. 2022. № 2 (99). С. 113–125. DOI: 10.22394/1818-4049-2022-99-2-113-125.
2. Малева Т., Синяевская О. Пенсионная реформа в России: о политической экономии популизма // Отечественные записки. 2005. № 3 (24). – URL: <https://strana-oz.ru/2005/3/pensionnaya-reforma-v-rossii-o-politicheskoy-ekonomii-populizma> (дата обращения: 27.11.2022).
3. Соловьев А. К. Финансовая система государственного пенсионного страхования в России. – М: Финансы и статистика, 2001. – 494 с.
4. Соловьев А. К. Проблемы применения коэффициента замещения как критерия эффективности пенсионной системы России // Проблемы прогнозирования. 2022. № 2 (191). С. 80–93. DOI: 10.47711/0868-6351-191-80-93.
5. Тянь Н. Г., Северенкова Е. В. Пенсионная система России: история и современность / В сборнике: Проблемы финансов, кредита и бухгалтерского учета в условиях реформирования экономики // Сборник материалов международной студенческой научно-практической конференции (Хабаровск, 26 марта 2018 г.). Под ред. Е. А. Карловской. – Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2018. С. 165–168.
6. Урусова А. Б. Оценка возможностей повышения эффективности функционирования пенсионной системы Российской Федерации // Сибирская финансовая школа. 2022. № 2 (146). С. 136–143.

Сведения об авторах

Фадейкина Наталья Васильевна – д-р экон. наук, профессор, Заслуженный деятель науки и Заслуженный экономист Новосибирской области, профессор кафедры общественных финансов ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», главный редактор журнала «Сибирская финансовая школа», Новосибирск, Россия.
ORCID: 0000-0002-5864-9668
E-mail: fadeikinav@yandex.ru

Урусова Августина Биляловна – доцент, кандидат экономических наук, ФГБОУ ВО «Северо-Кавказская государственная академия», г. Черкесск, Россия.
369010, Россия, г. Черкесск, ул. Ставропольская, 36.
E-mail: abu-77@list.ru

EVOLUTION OF THE PENSION SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: 1990-2022

N. Fadeikina

Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia

A. Urusova

North Caucasus State Academy, Cherkessk, Karachay-Cherkess Republic, Russia

The article analyzes the implementation of pension reforms, the main stages of the development of the domestic pension system of the Russian Federation in the period 1990-2022 with its achievements and shortcomings, assesses the possibilities of implementing the Strategy of long-term development of the pension system of the Russian Federation until 2030, including in terms of ensuring balance and long-term financial stability of the pension system, the balance of pension rights formed with sources their financial support, the achievement of the replacement rate with an old-age labor pension of up to 40 percent or more of lost earnings with a standard insurance record and average salary, etc.

Key words: evolution of the national pension system, balance and financial stability of the pension system of the Russian Federation, pension reforms and their results.

References

1. Volkov A. F. Pension policy of Russia in the Post-Soviet period: historical aspect, *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii*, 2022, No. 2 (99), pp. 113–125. DOI: 10.22394/1818-4049-2022-99-2-113-125. (In Russ.)
2. Maleva T., Sinyavskaya O. Pension Reform in Russia: on the Political Economy of Populism, *Otechestvennye zapiski*, 2005, No. 3 (24). URL: <https://strana-oz.ru/2005/3/pensionnaya-reforma-v-rossii-o-politicheskoy-ekonomii-populizma> (date of application: 11/27/2022). (In Russ.)
3. Solov'ev A. K. *Finansovaya sistema gosudarstvennogo pensionnogo strakhovaniya v Rossii* [Financial system of state pension insurance in Russia], Moscow: Finansy i statistika, 2001, 494 p.
4. Solov'ev A. K. Problems of applying the replacement coefficient as a criterion for the effectiveness of the pension system of Russia, *Problemy prognozirovaniya*, 2022, No. 2 (191), pp. 80–93. DOI: 10.47711/0868-6351-191-80-93. (In Russ.)
5. Tyan N. G., Severenkova E. V. Pension system of Russia: history and modernity, *Problemy finansov, kredita i bukhgalterskogo ucheta v usloviyakh reformirovaniya ekonomiki* [Problems of finance, credit and accounting in the conditions of economic reforms], Collection of materials of the International Student Scientific and practical Conference (Khabarovsk, March 26, 2018), Khabarovsk: Tikhookeanskii gosudarstvennyi universitet, 2018, pp. 165–168. (In Russ.)
6. Urusova A. B. Assessment of opportunities to improve the efficiency of the pension system of the Russian Federation, *Sibirskaya finansovaya shkola*, 2022, , pp. 136–143. (In Russ.)

About the authors

Natalia V. Fadeikina – Doctor of Economics, Professor, Honored Scientist and Honored Economist of the Novosibirsk Region, Professor of the Department of Public Finance of Novosibirsk State University of Economics and Management, Editor-in-Chief of the "Sibirskaya finansovaya shkola" magazine, Novosibirsk, Russia.

ORCID: 0000-0002-5864-9668

E-mail: fadeikinav@yandex.ru

Avgustina B. Urusova – Candidate of Economics, Associate Professor of Finance and Credit Department, North Caucasus State Academy, Cherkessk, Russia.

E-mail: abu-77@list.ru