

**РЕФОРМА ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ:  
ЧТО ДОСТИГНУТО?**

Дана оценка проводимой в стране пенсионной реформы. Проанализированы основные изменения, внесенные в пенсионную систему России, динамика основных показателей развития российской пенсионной системы и источники выплаты трудовых пенсий. Выявлены ключевые причины, сдерживающие эффективность проводимой в стране пенсионной реформы. Обоснована позиция автора по поводу необходимости укрепления страховых элементов в российской пенсионной системе. Сформулированы предложения по повышению эффективности российской пенсионной реформы.

*Ключевые слова:* пенсионная система, реформа, пенсия, бюджет, дотация, налог, пенсионное страхование.

D.Yu. Fedotov

**RUSSIAN PENSION SYSTEM REFORM:  
WHAT HAS BEEN ACHIEVED?**

The article assesses the current pension system reform in the country. The author analyzes the key changes carried out in the system, the dynamics of the main indicators of Russian pension system development, as well as sources of pension payments. The author also substantiates his view on the necessity of strengthening insurance components in Russian pension system, and makes some suggestions to increase the reform's efficiency.

*Keywords:* pension system reform, pension, budget, subsidy, tax, pension insurance.

Пенсионная реформа в нашей стране приняла непрерывающийся, перманентный характер: базовый документ ее проведения (Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, утвержденная Правительством РФ) был принят более десяти лет назад — в 1998 г., при этом до сих пор ежегодно вносятся существенные новации в пенсионное законодательство. В частности, за последние 20 лет ставка обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России только по основным категориям плательщиков изменялась 6 раз, а название обязательного платежа менялось со страхового взноса на налог и обратно (табл.).

*Тарифы и наименование обязательных платежей  
в бюджет Пенсионного фонда России в 1991–2011 гг.*

Показатель	1991	1992	1993–2000	2001–2004*	2005–2009*	2010	2011
Категория плательщиков							
Работодатели	26	31,6	28	28	20	20	26
Сельскохозяйственные организации	26	20,6	20,6	20,6	15,8	15,8	16
Наемные работники	1	1	1	0	0	0	0
Наименование обязательного платежа	Страховой взнос	Страховой взнос	Страховой взнос	Налог	Налог	Страховой взнос	Страховой взнос

\* Ставки обязательных платежей в 2001–2004 гг. приведены для лиц, имевших заработок до 100 тыс. р. в год, в 2005–2009 — до 280 тыс. р.

Достаточно часто в современных публикациях существенным этапам пенсионной реформы придают статус самостоятельной реформы: так, реформа 2001 г. — замена страховых взносов на единый социальный налог (ЕСН); реформа 2002 г. — создание трехуровневой структуры трудовой пенсии, включающей накопительную часть; реформа 2005 г. — снижение ставки ЕСН зачисляемого в бюджет Пенсионного фонда России с 28 до 20%; реформа 2010 г. — замена ЕСН на страховые взносы, отмена базовой части трудовой пенсии, проведение валоризации пенсионных прав пенсионеров<sup>1</sup>.

Если мы обратимся к периоду 90-х гг. XX в., то и там сможем обнаружить немало важных изменений пенсионного законодательства, которые с использованием отмеченного выше подхода с не меньшими основаниями можно назвать самостоятельными пенсионными реформами: 1991 г. — создание Пенсионного фонда России; 1992 г. — введение процедуры индексации размера пенсии в соответствии с темпами инфляции в стране; 1995 г. — установление дополнительно к государственной пенсии компенсационной выплаты, существенно увеличившей ее размер; 1998 г. — введение нового метода расчета пенсии исходя из индивидуального коэффициента пенсионера.

В этой связи возникает несколько вопросов относительно оценки траектории развития отечественной пенсионной системы. Насколько оправданно называть отдельные изменения пенсионного законодательства, даже существенно его меняющие, полноценной пенсионной реформой? Можно ли говорить, что за последние 20 лет в нашей стране прошло шесть — восемь пенсионных реформ? Для ответа на данные вопросы сделаем оценку изменений, внесенных в российское пенсионное законодательство на протяжении последних 20 лет.

**Реформирование процедуры формирования доходов бюджета Пенсионного фонда России.** Для начала рассмотрим процедуры формирования доходов бюджета Пенсионного фонда России. В советский период, до рыночных преобразований 1991 г., доходная база пенсионной системы страны формировалась за счет страховых взносов на государственное социальное страхование, тариф которых был занижен и не покрывал всех расходов на выплату государственных пенсий и социальных пособий. Тарифная ставка существенно различалась по отраслевому признаку. Максимальная величина тарифа — 14% — была установлена для работников отдельных отраслей экономики (рабочих машиностроения и приборостроения, рабочих оборонной промышленности и т.д.). Минимальный страховой тариф — 4,4% — применялся в отношении работников сельского хозяйства. Поступавших в Фонд государственного социального страхования СССР страховых взносов было недостаточно для пенсионного обеспечения населения, а также для осуществления выплаты социальных пособий, которые в настоящее время финансируются за счет средств Фонда социального страхования России. Поэтому Фонд государственного социального страхования СССР был глубоко дотационным — в перестроечный период дотации из союзного бюджета составляли 60% бюджета фонда.

Объектом обложения страховыми взносами на государственное социальное страхование в СССР была заработная плата работников. Данный показатель наиболее удобен для расчета сумм обязательных платежей на пенсионное страхование наемных работников, он применяется в дан-

<sup>1</sup> Например, А.К. Соловьев изменения пенсионного законодательства, вступившие в силу с 2010 г., называет «пенсионная реформа 2010 г.» [4, с. 66]; А.Л. Лельчук изменения, вступившие в силу с 2002 г., называет пенсионной реформой 2002 г. [2, с. 65].

ном качестве в подавляющем большинстве стран мира. Поэтому в нашей стране заработная плата использовалась для исчисления обязательных платежей на пенсионное страхование на протяжении всех политических и экономических преобразований. Данный объект обложения применялся и в советское время, и в период рыночной экономики; этот объект был выбран как для ЕСН, так и для страховых взносов.

Можно сделать заключение, что изменения пенсионного законодательства последних 20 лет не сильно реформировали процесс формирования доходов бюджета Пенсионного фонда России. Объект обложения обязательными платежами не менялся на протяжении всего периода пенсионной реформы. Несмотря на то что тариф обязательных платежей изменялся достаточно часто, к настоящему времени вернулись к его величине, действовавшей в 1991 г. для основной категории плательщиков — работодателей. В прошлом году вернулись к традиционному названию обязательных платежей — страховые взносы.

Постепенно возвращаемся и к уровню финансовой самостоятельности Пенсионного фонда России: собственные доходы в бюджете Пенсионного фонда России, так же как в советское время в бюджете Фонда государственного социального страхования СССР, составляют менее половины его величины. Хотя конечно причины низкого уровня собственной доходной базы Пенсионного фонда России несколько отличаются от ситуации советского времени: то, что на поступления из федерального бюджета сейчас приходится более 50% доходной части бюджета Пенсионного фонда России, не означает, что таков уровень его дотационности, немалая доля поступлений из федерального бюджета приходится не на дотации для покрытия дефицита, а на финансирование различных социальных выплат и пособий, напрямую не связанных с пенсионным обеспечением, например ежемесячных денежных выплат или предоставление специальных выплат и оплату услуг ветеранам Великой Отечественной войны. Тогда как дефицит бюджета Фонда государственного социального страхования СССР был обусловлен сознательной фискальной политикой государства, предусматривавшей занижение тарифов страховых взносов на пенсионное страхование, которые явно не покрывали расходы по выплате государственных пенсий. Вместе с тем к концу советского периода истории нашей страны дефицит бюджета Фонда государственного социального страхования СССР был несколько снижен благодаря существенному повышению с 1990 г. тарифов взносов на государственное социальное страхование (максимальный тариф для большинства отраслей народного хозяйства был повышен до 18,2%), а в постперестроечный период благодаря росту ставки обязательных платежей до 26–28% удалось достичь бездефицитного бюджета Пенсионного фонда России. Финансовая самодостаточность Пенсионного фонда России, проявляющаяся в отсутствии дефицита и дотаций из федерального бюджета, была утрачена в 2005 г. вследствие снижения ставки ЕСН, поступавшего в бюджет Пенсионного фонда России.

Единственным существенным отличием современного механизма формирования доходов бюджета Пенсионного фонда России от действовавшего в советский период является появившийся в 2002 г. накопительный элемент страхового взноса на обязательное пенсионное страхование. Однако за прошедшие девять лет не сложилось окончательное осознание роли и места накопительного элемента в системе обязательного пенсионного страхования России. Недаром регулярно появляются и обсуждаются кардинально противоположные предложения о дальнейшей судьбе страховых взносов на накопительную часть обязательного пенсионного страхования — от их увеличения до полного упразднения. В частности,

в 2007 г. Минздравсоцразвития России внесло в Правительство РФ предложение о покрытии дефицита бюджета Пенсионного фонда России за счет пенсионных накоплений граждан, не воспользовавшихся правом перевода накопительной части пенсии из государственной управляющей компании (Внешэкономбанк) в частные управляющие компании (таких граждан более 90%), а с 2013 г. исключить страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии из системы обязательного пенсионного страхования России [1, с. 1]. Однако данная идея не была реализована, так как она означала отказ от предпринятых в 2002 г. преобразований по привнесению в российскую систему обязательного пенсионного страхования накопительных элементов и бессмысленность проводимых на протяжении шести лет преобразований финансового процесса системы обязательного пенсионного страхования России. Вместе с тем построить рациональную модель управления страховыми взносами на накопительную часть трудовой пенсии не удается до сих пор. На протяжении нескольких лет находится на рассмотрении и доработке проект Концепции развития накопительного компонента пенсионной системы России, разработанный Минздравсоцразвития России. Важность поднимаемых в ней вопросов и неоднозначность полученных в ней ответов на данные вопросы не позволили утвердить эту Концепцию в короткие сроки. Тем не менее, учитывая нехватку времени, остающегося для формирования работоспособного механизма управления средствами пенсионных накоплений (с 1 января 2013 г. должна начаться выплата накопительной части в составе трудовой пенсии), стоит ожидать принятия указанной Концепции в ближайший период с сохранением отдельных недостатков.

**Реформирование процедуры осуществления расходов из бюджета Пенсионного фонда России.** Теперь рассмотрим, какие изменения за последние годы претерпела процедура осуществления расходов из бюджета Пенсионного фонда России. Порядок назначения, исчисления и выплаты государственных пенсий в нашей стране в период 1991–2001 гг. регулировался законом «О государственных пенсиях в Российской Федерации», который сохранил большинство норм советского пенсионного законодательства. В частности, были сохранены виды пенсий, большая часть условий их назначения, возраст выхода на пенсию по старости, стаж, необходимый для назначения пенсии по старости, — общий (25 лет для мужчин и 20 лет для женщин) и минимальный (5 лет). В общих чертах сохранился порядок расчета пенсии: размер пенсии рассчитывался в процентном отношении от величины предыдущего заработка пенсионера за определенный период. Процентная величина зависела от продолжительности трудового стажа пенсионера и составляла от 55 до 75%. Вместе с тем законодательно устанавливались минимальная и максимальная величина пенсии, для пенсии по старости максимальная величина в 3 раза превышала минимальную.

С развитием инфляционных процессов в 90-х гг. прошлого века на фоне стагнации российской экономики уровень пенсионной защиты в нашей стране существенно снизился: несмотря на установление компенсационной надбавки к пенсии ее величина в реальном исчислении неуклонно снижалась, а фактическая дифференциация между минимальной и максимальной величиной пенсии составляла 20–30%. Величина предыдущего заработка пенсионера практически перестала учитываться при расчете пенсии, так как законодательно установленная максимальная величина пенсии ограничивала ее размер, уже начиная с невысоких заработков.

С целью повышения размера пенсии в 1998 г. законом «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» был введен альтернативный

метод расчета пенсии исходя из особого показателя — «индивидуального коэффициента пенсионера». При введении данного метода было объявлено о ликвидации ограничения максимальной величины пенсии, что должно было устранить уравнильный характер пенсионных выплат: различия в продолжительности трудовой деятельности пенсионеров и величине предыдущего заработка практически не влияли на величину назначаемой пенсии. Расчет пенсии усложнился добавлением к традиционному показателю, используемому для расчета пенсии, — доля предыдущего заработка (55% + 1% за каждый год сверх стажа, требуемого для назначения пенсии по старости) — еще одного — отношение среднего заработка пенсионера за определенный период к среднему заработку по стране за тот же период. И уже этот новый показатель был законодательно ограничен: сначала его максимальная величина ограничивалась коэффициентом 0,7, затем она была повышена до 1,2. По своей сути порядок расчета пенсии поменялся не существенно: базой для исчисления размера пенсии осталась величина заработной платы, доля которой изменялась в зависимости от продолжительности трудового стажа. Был заменен показатель, ограничивающий величину пенсии: вместо законодательно установленной максимальной величины пенсии эту роль стал играть коэффициент, ограничивающий величину превышения размера заработка пенсионера над среднероссийским значением показателем 1,2. Лицо, обратившееся за назначением пенсии, выбирало расчетный период с максимальной величиной заработной платы, когда она чаще всего была выше, чем в среднем по стране, тем самым получая право на пенсию в максимальном размере. Данное нововведение создавало определенную видимость пенсионной реформы, хотя задачу повышения размера пенсии можно было решить проще — повышением максимального размера пенсии. Замена одной формулы расчета пенсии другой не поменяла результата — введение нового метода расчета пенсии не увеличило ее размер: в 1998 г. реальный размер пенсии составил 95,2% по сравнению с предыдущим годом, в 1999 г. — 60,6%.

Закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», принятый в 2001 г., предполагал действительно революционные изменения в методике расчета размера трудовых пенсий. Впервые предусматривалось проведение расчета размера пенсии не на основе расчетной величины предыдущего заработка за определенный период (два года перед выходом на пенсию или любые пять лет подряд), а исходя из фактической суммы уплаченных обязательных платежей за данного пенсионера. Это стало возможно благодаря техническому прогрессу, позволившему накапливать все данные, связанные с пенсионным страхованием, в информационной базе данных, получившей название системы персонифицированного учета. Вместе с тем применение данного метода расчета пенсии было отложено до 2013 г., что вполне объяснимо, ведь фактические данные об исчислении и уплате обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России за каждое застрахованное лицо стали учитываться только в конце 90-х гг. XX в. Если бы размер пенсии стал рассчитываться исходя из фактических уплаченных сумм обязательных платежей уже начиная с 2002 г., то данных, накопленных в системе персонифицированного учета за три-четыре года, предшествовавших выходу на пенсию, было бы недостаточно для назначения пенсионеру полноценной пенсии.

Поэтому законом 2001 г. был предусмотрен механизм конвертации пенсионных прав застрахованных лиц (ст. 30), который в завуалированном виде возвращал введенный в 1998 г. метод расчета пенсии на основе индивидуального коэффициента пенсионера. Благодаря механизму конвертации трудовые пенсии в настоящее время рассчитываются обратным



счетом: страховая часть пенсии определяется на основе величины расчетного пенсионного капитала, та, в свою очередь, подгоняется под величину, которая необходима, чтобы получилась пенсия в размере, рассчитанном по методике индивидуального коэффициента пенсионера. Формулы конвертации и исчисления расчетного размера трудовой пенсии содержат все те же элементы, которые применялись и до 2002 г.: стажевый коэффициент (доля пенсии от предыдущего заработка в зависимости от продолжительности трудового стажа пенсионера); среднемесячный заработок пенсионера; отношение среднего заработка пенсионера к средней зарплате по стране, которая, как и раньше, ограничена коэффициентом 1,2.

Кардинальные изменения порядка расчета размера пенсии, по крайней мере на бумаге, произошли в прошлом году: с 2010 г. при расчете размера пенсии наряду с традиционным показателем — размером зарплаты за определенный период (два или пять лет) — стала впервые учитываться сумма обязательных платежей, фактически уплаченных с заработка работника в бюджет Пенсионного фонда России. Тем самым было объявлено, что пенсионные отношения приняли в нашей стране страховой характер: какая сумма обязательных платежей внесена в пенсионный фонд за определенное лицо, в таком объеме оно и получит пенсионные выплаты. Однако указанные корректировки пенсионного законодательства слабо изменили результаты расчета размера трудовой пенсии. Это связано с тем, что при расчете размера пенсии учитываются фактически уплаченные обязательные платежи за достаточно небольшой период — начиная с 2002 г. Большой срок трудового стажа для пенсионеров, выходящих на пенсию по старости в ближайшие годы, приходится на период до 2002 г., и он является определяющим для расчета размера пенсии. Расчет размера пенсии на основании продолжительности трудового стажа, сформированного до 2002 г., происходит традиционными методами с применением старых показателей: стажевого коэффициента; размера среднемесячного заработка пенсионера; отношения среднего заработка пенсионера к средней зарплате по стране. И в конце концов, к пенсии добавляется надбавка — «фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии», устанавливаемая правительством в твердой сумме, величина которой периодически индексируется. Название этой надбавки изменялось в течение времени: в 90-х гг. XX в. она называлась «компенсационная выплата», в первом десятилетии XXI в. — «базовая часть трудовой пенсии», при этом ее роль при расчете пенсии не меняется, она выравнивает размер пенсии независимо от трудового стажа, предоставляя каждому пенсионеру одинаковую стандартную сумму надбавки к пенсии, достигающую весомой части в ее величине. Поэтому произведенные в прошлом году изменения порядка расчета размера трудовой пенсии, значительные по своей сути, но несущественные по результату, не были особо замечены. Пенсионеры особо не почувствовали, что размер их пенсии изменился вследствие изменения порядка его расчета; гораздо в большей степени они ощутили рост размера пенсии вследствие повышенных темпов его индексации, проводимой правительством России в течение 2010 г.

Можно констатировать: на протяжении последних 20 лет методика расчета пенсии изменялась не существенно. За внешними изменениями порядка расчета пенсии, состоящими в основном в его усложнении за счет укрупнения расчетных формул, скрывалась традиционная методика, сохранившая элементы советского пенсионного законодательства. Вместе с тем индикаторы, ограничивающие размер пенсии (законодательно установленная максимальная величина размера пенсии и максимальная величина отношения среднего заработка пенсионера к средней зарплате по

стране), в период рыночной экономики стали играть иную роль. Если в советское время максимальный размер государственной пенсии был установлен с целью снизить дифференциацию в доходах пенсионеров, достичь определенной социальной справедливости, то в постсоветский период задачей ограничения максимального размера пенсии являлась экономия государственных расходов. В законах, регламентирующих пенсионные отношения, это не было указано, однако прослеживается достаточно устойчивая зависимость устанавливаемого размера пенсии от финансовых возможностей бюджета Пенсионного фонда России и федерального бюджета страны. Как раньше, так и сейчас размер пенсии определяется не естественным путем (соразмерно величине предыдущего заработка пенсионера, скорректированной на продолжительность его трудового стажа), а подгоняется под величину, которую в состоянии профинансировать государство. В частности, на протяжении 1998–2001 гг. при расчете размера пенсии применялся специальный показатель — «среднемесячная заработная плата в стране для исчисления и увеличения государственных пенсий», размер которой регулярно утверждался Правительством России. Величина данного расчетного показателя была значительно ниже фактической величины зарплаты в стране<sup>1</sup>, при ее установлении ориентировались не на фактические статистические данные, а на финансовые возможности пенсионной системы. До сих пор в законе о трудовых пенсиях (ст. 29.1) для расчета размера пенсии применяется показатель «среднемесячная заработная плата в Российской Федерации за период с 1 июля по 30 сентября 2001 года для исчисления и увеличения размеров государственных пенсий, утвержденная Правительством РФ», величина которого (1 671 р.) слабо привязана к фактическому размеру зарплаты за тот период. Кроме того, несмотря на то что законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусмотрено, что «коэффициент индексации размера страховой части трудовой пенсии по старости и размеров трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца определяется Правительством Российской Федерации исходя из уровня роста цен за соответствующий период»<sup>2</sup>, коэффициент индексации размера пенсии практически никогда не совпадает с темпами инфляции в стране. В 2000–2010 гг. финансовые возможности бюджетной системы страны позволяли индексировать пенсии темпами, опережающими инфляцию.

В преддверии вступления в силу в 2013 г. новой методики расчета пенсии, дополненной накопительной частью, активизировались дискуссии о целесообразности проводимых изменений, появляются предложения об отказе от реализации намеченных планов, выдвигаются альтернативные варианты пенсионной реформы. Принимая во внимание осторожность российского правительства в части осуществления действительно реформаторских решений в области пенсионной защиты населения, мы не исклю-

<sup>1</sup> Постановлением правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 720 была утверждена среднемесячная заработная плата в стране для исчисления и увеличения государственных пенсий с 1 ноября 2001 г. в размере 1 671 р. (1 896 р. за июль, 1 550 р. за август, 1 567 р. за сентябрь). В то же время фактическая величина заработной платы за 2001 г., по данным федеральной службы государственной статистики, составила 3 240,4 р., что практически в 2 раза больше величины, применяемой для расчета размера пенсии. Недаром достаточно много российских граждан обращалось в Конституционный суд России с жалобами об ущемлении их прав при расчете размера пенсии с использованием расчетного показателя величины заработной платы, существенно заниженного по сравнению с его фактическим значением. Однако все жалобы Конституционным судом России по разным причинам были отклонены.

<sup>2</sup> Статья 17 закона РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ.

чаем, что накануне введения в действие новой методики расчета пенсии будут приняты в действующие пенсионные законы поправки, нивелирующие смысл пенсионной реформы. Не исключено, что откажутся от использования фактических данных об уплате обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России при расчете размера пенсии, взамен данных о величине заработка пенсионера за определенный период, ведь нередко работодатели, выплачивая заработную плату работникам, не производили отчисления на их пенсионное страхование, снижая тем самым размер их будущей пенсии, рассчитанной в соответствии с новой методикой.

Уже поступают первые сигналы того, что Правительство России готово в данном вопросе «сделать шаг назад». В частности, Ю.В. Воронин, заместитель министра здравоохранения и социального развития РФ, курирующий работу Пенсионного фонда России, выдвинул предложение отказаться от введенной в прошлом году страховой методики расчета размера пенсии: «Ключевым моментом в пенсионной системе является пенсионная формула — специалисты называют ее эквивалентной, потому что она работает по принципу банковского депозита: сколько взносов перечислено за работника — столько потом ему и должно быть выплачено в виде пенсии. Эта формула тупиковая и порождает проблемы, которые невозможно решить в действующей конфигурации пенсионной системы. Минздрав предлагает ее изменить» [4]. Ю.В. Воронин предлагает вернуться к действовавшей до 2002 г. методике расчета пенсии на основе индивидуального коэффициента пенсионера, только несколько его модернизировать. Тогда при всей внешней масштабности пенсионной реформы, проходящей на протяжении 20 последних лет, в нашей стране сохранится по своей сути советская методика расчета размера пенсии.

**Результаты текущей пенсионной реформы.** Стоит сделать следующее заключение о характере пенсионной реформы в нашей стране. Большинство изменений пенсионного законодательства за последние 20 лет существенным образом не изменили пенсионную систему страны. Доходы бюджета Пенсионного фонда России формируются на основе того же экономического механизма, что и в советское время. Изменения порядка исчисления и уплаты обязательных платежей, а также контроля за их уплатой носят процедурный характер и связаны с эволюцией финансовых процедур и информационных технологий (с этим связана замена во второй половине 90-х гг. XX в. традиционного бумажного документооборота на информационную систему персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах). Современный порядок расчета трудовых пенсий в общих чертах сохраняет советскую методику исчисления размера пенсии, несколько дополненную современными элементами, существенно не влияющими на результат. Завуалированные изменения, внесенные в эту методику, никак не меняют общего результата: эта пенсия исчисляется и выплачивается так же, как и 20 лет назад. Появившийся с прошлого года механизм валоризации величины расчетного пенсионного капитала стал дополнительным инструментом наращивания размера пенсии наряду с его индексацией.

Приведенные основания позволяют нам сделать вывод о том, что в нашей стране до сих пор не закончена ни одна полноценная пенсионная реформа. Все изменения пенсионного законодательства внесли отдельные корректировки в процедуры формирования доходов бюджета Пенсионного фонда России и порядок расчета трудовых пенсий, однако кардинально пенсионную систему страны и процесс обязательного пенсионного страхования они не поменяли. Существенных изменений в российской пенсионной системе стоит ожидать с 2013 г., когда закончится



переходный период, предусмотренный группой пенсионных законов, вступивших в действие с 2002 г. Только с 2013 г. впервые начнется выплата накопительной части трудовых пенсий.

Поэтому мы считаем, что пенсионная реформа в нашей стране как началась в начале 90-х гг. прошлого века (одновременно с рыночными преобразованиями в экономике), так и продолжается до сих пор. Большая часть изменений, вносимых в пенсионное законодательство, имела поверхностный характер: менялось название обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России, изменялась величина тарифа, менялось название пенсий, их структура и т.п. Эти изменения иногда носили обратимый характер, однако все они не меняли сути и содержания процесса пенсионного страхования населения страны. Самые крупные изменения, связанные с принятием в 2001 г. целой группы федеральных законов, носят отсроченный характер: действительно реформаторские изменения в российской пенсионной системе вступят в силу (если не будут отменены) только с 2013 г. В этом, по нашему мнению, проявляется отношение руководства страны к организации и осуществлению пенсионной реформы. Пенсионная защита является важнейшим социальным институтом в современном обществе, она затрагивает интересы большей части населения страны — четверти населения России, являющейся пенсионерами, напрямую и немалой части населения предпенсионного возраста. Поэтому понятна нерешительность правительства России в вопросе реформирования пенсионной системы. Находясь под справедливым огнем критики по поводу проблем в области пенсионной защиты населения, органы власти осторожными действиями по изменению пенсионного законодательства, которые нередко только создают видимость пенсионной реформы и не несут реальных изменений, стараются не навредить пенсионной системе, не сломать то, что работает. Действительно крупные изменения откладываются на будущее. Осознание возможных проблем с осуществлением принятых решений либо осознание их неэффективности иногда приводит к отказу от их реализации, т.е. сначала ввели какое-то новшество, затем через несколько лет его отменили (в частности, в последние годы была упразднена базовая часть трудовой пенсии, ЕСН заменили на страховые взносы, упразднена средняя группа застрахованных лиц — 1953–1966 гг. рождения, с заработка которых уплачивались страховые взносы на накопительную часть пенсии и т.п.; до сих пор не утихает дискуссия о необходимости отмены накопительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования России).

Как нам представляется, текущая пенсионная реформа зашла в тупик. Органы власти, осуществляющие реализацию пенсионной реформы, не до конца осознают ее результаты, не видят ту модель пенсионной системы страны, которую нужно достичь по результатам всех проведенных реформ. Это нередко заставляет их предпринимать достаточно противоречивые действия, «делать шаг назад». Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации 1995 г. и Программа пенсионной реформы в Российской Федерации 1998 г. давали определенное и иногда достаточно конкретное видение будущего российской пенсионной системы, однако лица, реализующие пенсионную реформу, не стали буквально придерживаться планов, обозначенных в указанных программных документах. Та модель пенсионной системы России, которая выводилась в качестве итога пенсионной реформы и в концепции, и в программе, явно не просматривается по результатам уже реализованных этапов текущей пенсионной реформы.

Современный этап отечественной пенсионной реформы грозит опять ограничиться областью тарифной политики. Российское правительство

в 2012 г., обозначая направления реформирования российской пенсионной системы, в основном ведет разговор о снижении ставки страховых взносов. Поэтому можно будет в очередной раз расширить вышеприведенную таблицу, в которой указаны тарифы обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России, опять вернувшись к его более ранней величине. Более существенные задачи, способные кардинальным образом улучшить пенсионный механизм в нашей стране, российское правительство перед собой на ближайшее время не ставит.

Не исключая того, что руководство страны в очередной раз проявит осторожность и откажется реализовывать запланированные с 2013 г. действительно реформаторские изменения в российской пенсионной системе, считаем необходимым остановиться на возможных вариантах построения пенсионной системы страны с использованием определенных моделей ее финансирования, которая должна быть сформирована по результатам пенсионной реформы.

**Модельные варианты финансирования пенсионной системы.** Представляемые в данном исследовании модельные варианты финансирования пенсионной системы носят упрощенный характер, они не предполагают подробное раскрытие всех элементов пенсионной системы. Эти модели содержат только ключевые элементы, определяющие порядок формирования и использования финансовых ресурсов пенсионной системы. Можно выделить две исторические модели финансирования пенсионной системы страны: *бюджетную*, в основе которой лежит механизм государственного обеспечения населения пенсиями за счет бюджетных источников, в данной организационной модели государство покрывало пенсионные риски своих граждан (ее можно назвать «пенсионное обеспечение»), и *внебюджетную*, основанную на страховании пенсионных рисков, для чего создается специальный финансовый фонд — пенсионный фонд (данную модель можно назвать «пенсионное страхование»).

В *бюджетной модели финансирования пенсионной системы страны*, которая сложилась в нашей стране в советский период, источниками образования финансовых ресурсов системы государственного пенсионного обеспечения являлись страховые взносы государственных предприятий и организаций, а также дотации из государственного бюджета СССР, т.е. имела место государственная форма собственности на источники финансовых ресурсов, что позволяло избежать случаев уклонения плательщиков от осуществления обязательных платежей. В советской экономической системе государство перераспределяло практически весь объем производимой стоимости. Поэтому препятствий для достижения требуемой величины государственной пенсии не возникало: в распоряжении органов власти находились все финансовые ресурсы страны, что позволяло достигать достаточно высокого уровня замещения пенсией заработка (в соответствии с законом размер пенсии составлял 55–75% предыдущего заработка пенсионера).

Институт государственного пенсионного обеспечения наложил свой отпечаток на формирование представлений участников пенсионных отношений. Участие государства в качестве организатора процесса пенсионного обеспечения привело к закреплению в сознании участников пенсионной системы гарантированности получения пенсии, что, в свою очередь, исключало личную инициативу по управлению своими пенсионными рисками. Участие застрахованного лица в формировании ресурсов пенсионной системы не воспринималось в качестве необходимого. У населения страны сложился устойчивый комплекс представлений о

том, что их пенсионная защита является «бесплатной», как и большинство получаемых социальных услуг.

Система государственного пенсионного обеспечения эффективно работала в условиях директивной экономики. Государственная форма собственности на все имущество в стране позволяла органам власти изыскивать необходимые финансовые ресурсы для полного покрытия пенсионных рисков всего населения страны.

*Внебюджетная модель финансирования пенсионной системы страны* построена на иных принципах, ее характерной особенностью является использование страховых механизмов перераспределения рисков. Первая общенациональная пенсионная система данного типа была создана в Германии в результате реформ, проводимых правительством О. фон Бисмарка. С 1889 г. в Германии было установлено обязательное социальное страхование работающих граждан по инвалидности и старости, финансирование данной системы осуществлялось на основе внебюджетной страховой модели. Позднее аналогичные пенсионные системы были созданы в других европейских странах.

Историческая обстановка, в которой конструировалась пенсионная система данного типа, наложила свой отпечаток на организацию финансовых отношений по пенсионному страхованию: обязательное пенсионное страхование в определенной мере появилось в ответ на расширение революционного движения в рабочей среде, поэтому вполне логичным стало распределение обязанности по уплате взносов в пенсионные страховые кассы между работниками и работодателями в равных долях. Предприниматели, являющиеся работодателями, вместе с самими застрахованными лицами в обязательном порядке уплачивали страховые взносы в пенсионные страховые кассы, созданные по территориальному признаку.

Страхованию подлежали только два риска — старость и инвалидность наемного работника. Обязательному пенсионному страхованию подлежало не все население страны, а только работающие лица, участвующие в формировании пенсионных касс. Соответственно, в пенсионной системе страхового типа не осуществлялось покрытие пенсионных рисков неработающих лиц — безработных, инвалидов, домохозяек. Так проявляются важнейшие признаки страхования — возвратность уплаченных взносов, а также эквивалентность внесенных взносов и полученных выплат. Страховой пенсионный механизм предусматривал перераспределение пенсионных рисков между совокупностью застрахованных работников. Достаточный размер пенсионных выплат обеспечивался тем, что не у всех застрахованных лиц пенсионный риск реализовывался: не каждый работник лишался трудового дохода вследствие инвалидности либо достижения нетрудоспособного возраста.

Отличительными особенностями института пенсионной защиты, основанной на внебюджетной модели финансирования, являются: ограничение сферы пенсионного страхования только трудовыми отношениями — от пенсионных рисков были застрахованы только наемные работники; закрепление индивидуальной ответственности при уплате страховых взносов — пенсионные выплаты рассчитывались на основе сумм взносов, внесенных в пенсионные кассы.

Пенсионная система страхового типа эффективно работала в условиях капиталистической экономики индустриального типа. Ограниченная степень участия органов власти в регулировании социально-экономических процессов и невысокие налоговые изъятия не позволяли использовать государственные финансовые ресурсы на покрытие пенсионных

рисков всего населения страны. Только через систему автономных страховых пенсионных фондов удавалось аккумулировать достаточные финансовые ресурсы для покрытия пенсионных рисков части населения страны — наемных работников.

С середины XX в. пенсионные системы различных стран мира стали трансформироваться в смешанные пенсионные системы, которые используют дифференцированный подход к выбору метода управления пенсионными рисками в зависимости от покупательной способности его носителя. В смешанной пенсионной системе страховая модель финансирования выплаты пенсии сочетается с бюджетной моделью государственного пенсионного обеспечения населения: основная часть пенсионных выплат финансируется за счет обязательных платежей работодателей и наемных работников, из бюджетных источников финансируется выплата пенсий лицам, никогда не работавшим либо работавшим недостаточно долго для того, чтобы накопить в пенсионном фонде сумму, необходимую для выплаты пенсии. Российская пенсионная система с самого начала рыночных преобразований строилась по типу смешанных пенсионных систем. В дальнейшем рассмотрим, насколько органично сочетаются в отечественной пенсионной системе обе модели финансирования — бюджетная и страховая<sup>1</sup>.

#### Список использованной литературы

1. Голикова Л. Реформу отправили на пенсию / Л. Голикова, Д. Бутрин, П. Нетреба, Д. Николаева // Коммерсант. — 2007. — 2 февр.
2. Лельчук А.Л. Начать сначала (к вопросу о новой пенсионной реформе) / А.Л. Лельчук // Финансы. — 2010. — № 10. — С. 65–69.
3. Николаева Д. Новая формула позволит брать взносы со всего заработка и снизить тариф: Статс-секретарь Минздрава Юрий Воронин о пенсионной реформе 2014 года [Электронный ресурс] / Д. Николаева // Коммерсант-Online. — 2011. — 9 июня. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1656763?themeID=28>.
4. Соловьев А.К. Проблемы развития пенсионной системы России и пути их решения / А.К. Соловьев // Финансы. — 2010. — № 12. — С. 64–68.

#### Referenses

1. Golikova L. Reformu otpravili na pensiyu / L. Golikova, D. Butrin, P. Netreba, D. Nikolaeva // Kommersant. — 2007. — 2 Febr.
2. Lel'chuk A.L. Nachat' snachala (k voprosu o novoi pensionnoi reforme) / A.L. Lel'chuk // Finansy. — 2010. — № 10. — S. 65–69.
3. Nikolaeva D. Novaya formula pozvolit brat' vznyosy so vsego zarabotka i snizit' tarif: Stats-sekretar' Minzdrava Yurii Voronin o pensionnoi reforme 2014 goda [Elektronnyi resurs] / D. Nikolaeva // Kommersant-Online. — 2011. — 9 June. — URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1656763?themeID=28>.
4. Solov'ev A.K. Problemy razvitiya pensionnoi sistemy Rossii i puti ikh resheniya / A.K. Solov'ev // Finansy. — 2010. — № 12. — S. 64–68.

#### Информация об авторе

*Федотов Дмитрий Юрьевич* — доктор экономических наук, доцент, декан факультета налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [fdy@inbox.ru](mailto:fdy@inbox.ru).

#### Author

*Fedotov Dmitriy Yuryevich* — Doctor of Economics, Associate Professor, Dean, Dep-t of Tax and Customs, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [fdy@inbox.ru](mailto:fdy@inbox.ru).

<sup>1</sup> Продолжение читайте в № 1 за 2012 г.