

Научная статья
УДК 368.914(470)
doi:10.22394/1818-4049-2022-99-2-113-125

Пенсионная политика России в постсоветский период: исторический аспект

Андрей Федорович Волков

Институт горного дела ДВО РАН – обособленное подразделение ХФИЦ ДВО РАН,
Хабаровск, Россия
adm@igd.khv.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9800-5886>

Аннотация. В статье рассматривается развитие пенсионной политики России в исторический период перехода страны к рыночным экономическим отношениям. Целью данного исследования стал анализ опыта развития пенсионной политики Российской Федерации в конце XX – начале XXI вв. Представлена характеристика основных этапов формирования постсоветской пенсионной политики России в динамике и во взаимосвязи с общероссийскими историческими процессами, протекавшими в стране с момента появления первых попыток модернизации государственной системы пенсионного обеспечения РСФСР в конце XX в. и последующим их реформированием в начале XXI в., а также региональные особенности дальневосточной проблематики пенсионного реформирования в первые десятилетия XXI в. Автором сделан вывод о ненадежности рыночных страховых пенсионных систем, основанных на накопительных принципах, и необходимости продолжения поиска оптимальной модели пенсионной политики государства в новых реалиях политического и социально-экономического развития общемирового социума.

Ключевые слова: пенсионная политика, социальное страхование, пенсионное обеспечение, пенсионная реформа, прожиточный минимум, размер пенсии, коэффициент замещения

Благодарность: исследования проводились с использованием ресурсов Центра коллективного пользования научным оборудованием «Центр обработки и хранения научных данных Дальневосточного отделения Российской академии наук», финансируемого Российской Федерацией в лице Министерства науки и высшего образования РФ по проекту № 075-15-2021-663

Для цитирования: Волков А. Ф. Пенсионная политика России в конце XX - начале XXI вв.: исторический аспект // Власть и управление на Востоке России. 2022. № 2 (99). С. 113–125. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2022-99-2-113-125>

Pension policy of Russia in the post-Soviet period: historical aspect

Andrey F. Volkov

The Institute of mining, the Far-Eastern branch of the Russian Academy of Sciences – separate division of the KHFIC of the Far-Eastern branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, Russia
adm@igd.khv.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9800-5886>

Abstract. The article discusses development of the Russia's pension policy during the historical period of the country's transition to market economic relations. The purpose of the study: analysis of experience in the development of the pension policy

of the Russian Federation in the late XX - early XXI centuries. The article presents a description of the main stages of the pension policy. Regional features of the Far-Eastern problem of pension reform at the beginning of the XXI century are shown. Description of the history of formation of the Russia's post-Soviet pension policy in dynamics and in relation to the all-Russian processes that have taken place in the country since the first attempts to modernize the mandatory pension system of the RSFSR at the end of the 20th century and their subsequent reform at the beginning of the 21st century, as well as with the next stages of modernization and development of the pension system of the Russian Federation in the first decades of the 21st century, is presented. The author concluded about the unreliability of market insurance pension systems based on funded principles and the need to continue finding the optimal model of the state pension policy in the new realities of the political and socio-economic development of the global society.

Acknowledgments: *the research was carried out using resources of the Center for collective use of scientific equipment « the Center for processing and storage of scientific data of the Far-Eastern branch of the Russian Academy of Sciences,» funded by the Russian Federation in the person of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation under the project No. 075-15-2021-663*

Keywords: *pension policy, social insurance, pension provision, pension reform, living wage, pension size, replacement rate*

For citation: Volkov A. F. Pension policy of Russia in the post-Soviet period: historical aspect // Power and Administration in the East of Russia. 2022. No. 2 (99). Pp. 113–125. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2022-99-2-113-125>

Введение

В 2022 г. исполнилось 20 лет с начала проведения в Российской Федерации Пенсионной реформы 2002 года. В последнее время участились публичные высказывания политиков и экспертов [Синявская, Якушев, Червякова, 2021; Макаров, Простаков, Белоусов и др., 2021. С. 139–159] о необходимости изменения пенсионной системы России. Правительство РФ работает над проектом модели по созданию в России социального казначейства на основе единой цифровой платформы, объединяющей все социальные информационные системы и позволяющей централизованно производить социальные выплаты. В Государственной Думе РФ, по предложению Правительства России, обсуждается законопроект о преобразовании к 2023 г. Пенсионного фонда и Фонда социального страхования в единую организацию.

В этой связи представляет интерес исторический экскурс к российским событиям конца XX – начала XXI вв. – периода ранней трансформации политиче-

ской, экономической и социальной сферы страны и истоков реформирования пенсионной политики России в отношении граждан, застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования.

Предпосылки постсоветской модернизации пенсионной политики России

В России с начала 90-х гг. XX в. при переходе к рыночным экономическим отношениям в условиях политической системы нового федеративного государства, на основе передачи обобществленной собственности в частную (приватизация производительных сил), произошло изменение производственных отношений (появились частные работодатели, рабочая сила превратилась в товар и др.), что в свою очередь сократило объемы поступления обязательных платежей от частного бизнеса в различные уровни бюджетов и социальные фонды, привело к уменьшению гарантий государственного социального обеспечения.

Прежняя (социалистическая) система социального обеспечения населения не имела возможности противодействовать

возросшим негативным последствиям социальных рисков, массово воспроизводимых рыночной экономикой. В этой связи встала задача модернизации всей системы социальной защиты населения и адаптации ее к требованиям функционирования рыночных производственных отношений через формирование новых экономических, организационных и правовых механизмов социального страхования с учётом региональных особенностей, складывающихся в субъектах Российской Федерации.

С 1990 года руководство страны приступило к созданию нормативной базы, обеспечивающей приоритет законов РСФСР над законодательством СССР. В связи с чем, несмотря на уже принятый в мае 1990 г. Закон СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», предусматривавший создание Пенсионного фонда Союза ССР, 20 ноября 1990 г. был принят Закон «О государственных пенсиях в РСФСР»¹, положивший начало новой пенсионной политике России.

После победы 12 июня 1991 г. на первых президентских выборах и завершения августовского кризиса 1991 г.² Президент РФ Б. Н. Ельцин объявил о начале в стране экономических реформ, проводимых на основе либерализации цен и внешней торговли, а также приватизации госпредприятий.

Со своей стороны, Верховный Совет РСФСР 22 декабря 1991 г. учредил новое финансово-кредитное учреждение Пенсионный фонд РСФСР. Тем самым произошло, с одной стороны, выделение из единой системы государственного социального страхования СССР российской составляющей, а с другой стороны, разделение российской компоненты на две самостоятельных системы – пенсионное страхование и социальное страхование. В дальнейшем были созданы Фонд занятости РФ и Фонд обязательного медицинско-

го страхования РФ. Существовавшее прежде единство государственного бюджета и бюджета социального страхования было заменено децентрализованной системой внебюджетных социальных фондов – Пенсионного фонда России (далее – ПФР), Фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС), Фонда социального страхования (далее – ФСС) и Фонда занятости. Источником формирования фондов стала уплата страховых взносов по тарифам, дифференцированным в зависимости от вида страхования, всеми участниками нарождающейся рыночной экономики. Создание независимой от государственного финансирования системы социального страхования должно было отвечать рыночным принципам построения экономической модели государства и преследовало цель внедрения в жизнь общепризнанных в мире в тот период страховых принципов построения социальной политики.

Российской особенностью формирования новой пенсионной политики явилось учреждение Верховным Советом РСФСР (Парламентом, а не Правительством) финансово-кредитного учреждения – Пенсионного фонда РФ. Данное обстоятельство стало следствием обострения продолжавшейся политической борьбы между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти страны. Развязка этого противостояния произошла в ходе драматических событий в октябре 1993 г.³.

Постсоветская пенсионная система России

В целом реформирование системы пенсионного обеспечения Российской Федерации рассматривалось руководством страны как составная часть проводимых с начала 1990-х гг. экономических реформ. Но реальная практика структурной перестройки экономики России середины 90-х гг. XX века осу-

¹ О государственных пенсиях в РФ : закон РФ от 20.11.1992 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

² События 18–21 августа 1991 г. в Советском Союзе, сопровождавшиеся объявлением чрезвычайного положения в Москве, приостановлением деятельности политических партий, запретом проведения митингов, демонстраций, установлением контроля над СМИ и др.

³ Кульминация внутриполитического конфликта, начавшегося в 1992 г. и происходившая с 21 сентября по 4 октября 1993 г..

ществлялась в условиях крайней ограниченности финансовых ресурсов государства, обусловленных резким падением на международных рынках цен на энергоресурсы, что в свою очередь отрицательно влияло на общее состояние страны и обостряло социально-демографическую ситуацию в России. 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. [Лавровский, 2021. С. 36], обесценила реальный размер пенсий более чем на 200%⁴. К середине 1990-х гг., впервые в истории государственного пенсионного обеспечения России средний размер пенсий опустился ниже прожиточного минимума пенсионера.

Потребовалось срочно принять меры по повышению размеров пенсий. Но Пенсионный фонд РФ оказался не в состоянии выполнить свои обязательства, и к середине 1995 г. у ПФР возникла задолженность по выплатам пенсий, совпавшая по времени с обострением политической ситуации в стране [Малева, Синявская, 2005. С. 44]. Кроме этого, использовавшийся с начала 1990-х гг. механизм уменьшения уровня инфляции, стабилизации курса рубля и покрытия дефицита госбюджета за счет эмиссии денежной массы в 1995 г. был прекращен. Новые же источники бюджетных доходов за счет иностранных заимствований, размещения государственных ценных бумаг, приватизации госимущества не обеспечивали ожидаемые поступления, что привело к дефициту государственного бюджета страны и как следствие приостановлению финансирования социальных обязательств государства. Усугубляло ситуацию нарушение традиционных экономических

связей как между субъектами экономической деятельности, так и между регионами, проведение «шоковой» экономической политики, нецелевое расходование бюджетных средств и другие негативные социально-экономические процессы, господствовавшие в тот период.

В качестве одной из мер преодоления социально-политического кризиса правительство В. С. Черномырдина в августе 1995 г. начало активно бороться с дефицитом государственного бюджета. Также была разработана и утверждена «Концепция реформы пенсионного обеспечения в РФ» (далее – Концепция-95). В концепции отмечалось, что основной проблемой для пенсионеров России стал низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий, и предлагались меры по достижению сбалансированности пенсионной системы путем перехода к трехуровневой модели выплат, замены расчета пенсий, прежде основанном на продолжительности трудового стажа и размере начисленной заработной платы, к установлению пенсий в зависимости от наличия страхового стажа и объема уплаченных страховых взносов со всех видов заработка индивида⁵.

В 1996 г. была начата запланированная в Концепции-95 реализация программы по вводу персонифицированного учета пенсионных прав застрахованных лиц (далее – ЗЛ). Программа предусматривала создание электронной общенациональной информационно-технологической основы страховой пенсионной системы, обеспечивающей формирование в режиме онлайн пенсионных капиталов и последующее назначение пенсий [Орлов-Карба, 2005. С. 76, 79].

К началу 1997 года темпы инфляции и спада производства, роста потребительских цен и безработицы замедлились. Также несколько стабилизировались реальные доходы населения и курса рубля. В этих условиях министерством труда и социального развития РФ была организо-

⁴ 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/I-ipc.htm. (дата обращения 20.08.2021).

⁵ О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 07.08.1995 г. № 790 // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3388.

вана работа по выработке направлений дальнейшей модернизации пенсионной системы страны. В тот период общепризнанным успешным примером модернизации государственной пенсионной системы считался чилийской опыт пенсионной реформы начала 1980-х гг. С учетом этого опыта рабочей группой Минсоцразвития была разработана обновленная модель, получившая название «Трехуровневая Концепция пенсионного обеспечения» (далее – Концепция-97) [Кирилловых, 2011. С. 21–27; Кащеева, 2005]. Концепция-97, также как и чилийская модель, предусматривала приватизацию государственной пенсионной системы на основе обязательного накопительного принципа финансирования пенсий, и с помощью инструмента персональных счетов индивидов и передачи управления пенсионными накоплениями граждан частным компаниям.

Но председатель Правительства РФ В. С. Черномырдин и Президент РФ Б. Н. Ельцин с учетом последствий недавно прошедших мировых финансовых кризисов, а также отсутствия развитых финансовых рынков в России не поддерживали предложенную рабочей группой модель приватизации пенсионной системы России. После доработки Концепции-97 с учетом зарекомендовавшей с положительной стороны на тот момент практики уже шведской пенсионной модели программа пенсионной реформы России, предусматривавшая создание системы условно-накопительных счетов для ЗЛ в системе государственного (обязательно) пенсионного страхования, была принята в мае 1998 г. Правительством С. В. Кириенко [Кирилловых, 2011. С. 21–27; Кащеева, 2005].

Согласно предложенной модели, новая пенсионная система также 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 пен-

сионное обеспечение за счет негосударственных пенсионных фондов [Кирилловых, 2011. С. 21–27; Кащеева, 2005].

Но августовский экономический кризис 1998 г., вызвавший дефолт государственных обязательств, резко обострил негативные явления в финансовой сфере страны, став самой нижней точкой спада постсоветской российской экономики. В целом, последствия социально-экономических преобразований начала-середины 1990-х гг., проведенный дефолт показали высокую степень ненадежности предложенного накопительного механизма в качестве основы пенсионной системы и не позволили реализовать ни Концепцию 1995 г. В. С. Черномырдина, ни Программу 1998 г. С. В. Кириенко [Орлов-Карба, 2005. С. 79], а также обеспечить достойный уровень пенсий, назначаемых по текущему законодательству.

В ходе преодоления последствий кризиса 1998 г. был подготовлен и в 1999 г. принят Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования», передавший Правительству РФ управление общенациональной системой социального страхования. За ПФР была закреплена обязанность по страхованию индивида от последствий потери средств существования в случае старости, инвалидности, смерти и потери кормильца. Также был утвержден Бюджетный кодекс Российской Федерации, урегулировавший как статус денежных средств всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, так и статус средств обязательного социального страхования⁶.

Вместе с тем продолжавшийся после 1998 г. рост цен обусловил дальнейшее снижение реальной покупательной способности населения. Пенсии и заработные платы бюджетникам не повышались до конца первого квартала 1999 г.

Пенсионная реформа 2002 г.

В начале XXI столетия новое руководство РФ с целью преодоления последствий затяжного кризиса конца XX века инициировало разработку прави-

⁶ Об основах обязательного социального страхования : федер. закон от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. № 29. Ст. 3686; .Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823..

тельствственной программы по социально-экономическому реформированию страны, так называемую «Программу Грефа», включившую в себя и разделы по модернизации всей системы социальной защиты населения РФ и её пенсионной составляющей [Вязовская, 2010. С. 30; Синявская, Якушев, Червякова, 2021. С. 79].

С началом роста российской экономики на рубеже XXI века финансовое положение пенсионной системы относительно улучшилось. Удалось преодолеть дефицит бюджета ПФР и погасить задолженность по выплате пенсий. Была завершена регистрация в системе обязательного пенсионного страхования экономически активного населения РФ, а также неработающих пенсионеров, позволившая начать назначение и перерасчет пенсий с использованием сведений индивидуального (персонифицированного) учета⁷.

Но вместе с тем к этому времени в РФ 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 рублей страховых взносов. Остальные 13 млн человек относились к samozанятому населению и за себя заплатили всего около 4 млрд рублей страховых взносов. В итоге на одного пенсионера фактически приходилось 1,28 чел. работающего населения, что не позволяло обеспечить финансовую сбалансированность пенсионной системы» [Соловьев, 2001. С. 168–177].

С другой стороны, 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 века. В

последующем прогнозировался выход на пенсию поколения послевоенного «демографического взрыва», что резко повышало расходы существующей пенсионной системы и могло вновь привести к её финансовому коллапсу. Кроме этого, с 2002 г. политическая жизнь страны вступала в очередной период предвыборной активности, связанной с выборами 2003 г. в Государственную Думу и президентскими выборами 2004 г. В такой период предвыборной турбулентности было бы сложно достичь компромисса по реформам социально-экономической сферы страны.

В ходе подготовки к началу преобразований в целях определения единого органа, осуществляющего пенсионное обеспечение в Российской Федерации, в сентябре 2000 г. был подписан Указ Президента РФ В. В. Путина (далее – Указ), предусматривающий передачу с начала 2002 г. полномочий по выплате государственных пенсий от органов социальной защиты населения Пенсионному фонду РФ⁸. В ходе выполнения Указа подписывались соглашения между руководителями Отделений ПФР в регионах и руководителями высших органов исполнительной власти субъектов РФ о принятии территориальными органами ПФР полномочий по назначению и выплате пенсий, решались вопросы по созданию трудовых коллективов единых пенсионных служб, их размещению в собственных или в арендованных служебных помещениях, обеспечению средствами вычислительной техники, материально-техническому снабжению, а также организации непрерывной текущей деятельности территориальных органов ПФР по взаимодействию со страхователями и назначению пенсий и пособий гражданам. В результате большой работы была создана единая организационная структура общероссийской системы пенсионного обеспечения – Пенсионный фонд России.

⁷ К 2007 г., через десятилетие после принятия Федерального закона 1996 г. «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного страхования», информационный массив системы индивидуального (персонифицированного) учета ПФР достигал 137,0 млн индивидуальных лицевых счетов (в 2015 г. – 149,7 млн ИЛС) еще через десять лет – к 2020 году уже 156,4 млн

⁸ О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в РФ : Указ Президента РФ № 1709 от 27.09.2000 // СЗ РФ. 2000. № 40. Ст. 3936.

В конце 2000 г. на заседании Правительства Российской Федерации были одобрены новые принципы построения всей пенсионной системы страны, основанной на страховых накопительных принципах [Вязовская, 2010, С. 31]. Кроме этого, с целью «выработки государственной политики в области пенсионного обеспечения, совершенствования пенсионного законодательства и достижения общественного согласия по ключевым вопросам реформирования пенсионной системы» был образован Национальный совет при Президенте РФ по пенсионной реформе (далее – Совет)⁹. В состав Совета вошли представители различных уровней органов государственной власти и общественных организаций страны. Продолжая тему подготовки к реформированию пенсионной системы РФ Президент В. В. Путин в своём послании Федеральному Собранию в апреле 2001 г. поставил задачу по формированию понятной системы накопления средств на старость, обеспечивающей уверенность граждан в том, «...что каждый рубль, заработанный ими, прямо влияет на величину их пенсии»¹⁰.

В мае 2001 г. на совместном заседании Совет и Правительство РФ рассмотрели и одобрили подготовленный пакет законопроектов по пенсионной реформе, реализацию которой планировалось начать с 2002 г. В июле 2001 г. Председателем Правительства РФ было подписано распоряжение, утвердившее Программу социально-экономического развития России на 2002–2004 гг., включившую в себя раздел о реформе существующей распределительной пенсионной системы «на основе введения механизмов накопительного финансирования пенсий и преобразования системы досрочных пенсий».

Цель очередной пенсионной реформы в РФ была сформулирована как: «...достижение текущей финансовой устойчивости пенсионной системы и долгосрочной сбалансированности пенсионных прав ЗЛ и пенсионных обязательств государства обеспечивающей повышение реального размера пенсий»¹¹.

В связи с чем трудовая пенсия стала включать в себя базовую, страховую и накопительную части. Базовая часть выплачивалась в фиксированном размере за счет части единого социального налога (ЕСН), позднее за счет части страховых взносов, зачисляемой в федеральный бюджет, с учетом возраста и социального статуса получателя и предназначалась для борьбы с бедностью пенсионеров. Страховая часть формировалась по результатам труда в виде накапливаемых пенсионных прав на индивидуальном лицевом счете (далее – ИЛС) за счет уплаты страховых взносов в ПФР в течение всей трудовой деятельности индивида; рассчитывалась с учетом ожидаемого периода получения пенсии ЗЛ («периода дожития»); обеспечивала сохранение источника существования индивида и членов его семьи в связи с невозможностью участия в трудовом процессе по старости, инвалидности или потери кормильца, а также смерти ЗЛ. Накопительная часть предназначалась для повышения уровня благосостояния пенсионеров за счет части страховых взносов, учитываемой в специальной части ИЛС, и дополнительного инвестиционного дохода от её размещения на финансовых рынках страны. Размер выплаты, также как и страховая часть, рассчитывался с учетом установленного периода выплаты пенсии.

В целом по-прежнему считалось, что

⁹ О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по пенсионной реформе : Указ Президента РФ от 08.02.2001 г. № 137 // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 630.

¹⁰ О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства : Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 03.04.2001 г. б/н. URL : <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36350> (дата обращения 20.08.2021).

¹¹ О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 г.) : Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 г. № 910-р // СЗ РФ 2001. № 31. Ст. 3295; Т. М. Малева и О. В. Синявская, описывая причинно-следственные связи модернизации пенсионной политики начала 2000-х гг., отмечали, что: «...начинался четырехлетний цикл правления нового президента, от которого ждали активных действий» и что: «...история пенсионной реформы в России еще раз показывает, что принятие решений по столь значимому вопросу невозможно без прямого вмешательства первого лица государства».

вводимый механизм инвестирования накапливаемых средств должен был защитить их от обесценивания в результате инфляции и обеспечить получение процентного дохода, увеличивающего сумму внесенных страховых взносов.

Для граждан, не приобретших право на трудовую пенсию, сохранялся институт социальных пенсий по старости, инвалидности и потери кормильца, выплачиваемых за счет средств федерального бюджета.

После вступления в силу с 01 января 2002 г. пакета федеральных законов¹² ПФР, принявший от органов социальной защиты населения РФ полномочия по назначению и выплате трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, приступил к назначению и выплате пенсий по новому законодательству – положив начало Пенсионной реформе 2002 г.

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

За прошедшие с момента начала Пенсионной реформы 2002 г. первые десять лет ПФР к 2012 г. стал одной из мощнейших структур социальной сферы России, включающей в себя 2 246 территориальных органов, 259 межрайонных управлений, 11 центров назначения и выплаты пенсий, обеспечивающих бесперебойность централизованных процессов назначения и выплаты пенсий и социальных пособий. В составе территориальных органов ПФР для удобства граждан непосредственно в муниципальных образованиях были созданы клиентские службы, обеспечивающие комфортные условия приема посетителей. Прием населения вели 2391 стационарных и 1000 передвижных мобильных высокотехнологических клиентских служб. Трудовой коллектив ПФР составлял 124000 квали-

фицированных специалистов¹³.

С 2010 г. работодатели (страхователи) стали уплачивать взносы на обязательное социальное страхование непосредственно в ПФР и ФСС. Уплата взносов для ФОМС осуществлялась (администрировалась) через ПФР. Также в ПФР работали информационный центр персонализированного учета пенсионных и социальных прав граждан, 8 Управлений ПФР в федеральных округах, 81 Отделение в субъектах Федерации и отделение в г. Байконур. База данных персонализированного учета велась в отношении 161,8 млн индивидуальных лицевых счетов, объем централизованной базы данных ПФР достиг 2010 Гб информации (включая ведение счетов умерших ЗЛ).

К 2012 г. нормативная база пенсионного обеспечения включала в себя 90 Федеральных законов, около 100 постановлений и распоряжений Правительства РФ, более 60 приказов отраслевых министерств РФ, более 400 межведомственных соглашений и договоров с органами государственной власти, негосударственными пенсионными фондами, управляющими компаниями, общественными организациями¹³.

В 2012 г. численность получателей пенсий по обязательному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению в РФ составила 40,6 млн чел. или на 5,7% больше чем в 2002 г. (38,4 млн чел.). Бюджет ПФР в 2012 году составил по доходам 5,9 трлн руб. (9,6% от ВВП), расходы 5,5 трлн руб. (8,8% от ВВП). Для сравнения: в 2002 году доходы ПФР были утверждены в сумме 783,48 млрд руб., расходы – 739,56 млрд руб.¹³.

В целом к 2012 г. в РФ наметились положительные тренды – темп роста экономики достиг 103,4%, темп роста промышленного производства составил 102,6%. Численность населения увеличи-

¹² О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ // СЗ РФ – 2001, № 51, ст. 4831; Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации : федер. закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ // СЗ РФ – 2001, № 51, ст. 4832; О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ // СЗ РФ – 2001, № 52 (1 ч.), ст. 4920.

¹³ Итоги работы Пенсионного фонда РФ в 2012 году : материалы расширенного заседания Правления ПФР от 26.03.2013 года // текущий архив ПФР. 2013. 84 С.; Статистика пенсионной реформы // Вестник Пенсионного фонда России. 2006. № 5.

лась на 0,2% и составила 143,3 млн чел. Естественная убыль в 2012 г. была наименьшей с 1991 г.¹³

Вместе с тем накапливаемые на индивидуальных лицевых счетах граждан суммы пенсионных прав (страховых взносов) обесценивались в результате мировых и (или) российских финансово-экономических кризисов, что, в свою очередь, ухудшало ожидаемый уровень страховой социальной защиты наемных работников и малых предпринимателей. В первую очередь в результате роста инфляции обесценивались суммы пенсионных выплат и, как следствие, уменьшалась покупательная способность трудовых пенсий. В связи с чем удельный вес численности работающих пенсионеров в их общей численности постоянно повышался – с 16,9% в 2002 г. до 30,0% в 2009 г. Сохранялся дефицит бюджета пенсионного фонда. Если к 2005 г. удалось достигнуть устойчивости бюджета ПФР без привлечения средств федерального бюджета и даже сформировать финансовый резерв в сумме 135 млрд руб., то к 2009 г. дефицит средств в ПФР на выплату трудовой пенсии достиг 930 млрд руб. Также осталась нерешенной проблема обременения солидарной пенсионной системы РФ досрочными пенсиями, снижающими возможность повышения пенсий остальным категориям получателей.

Учитывая данные обстоятельства, в Бюджетном послании 2008 г. Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2009–2011 годах» отмечалось: «Обеспечение сбалансированности пенсионной системы является одной из наиболее серьезных проблем экономической политики» и была поставлена задача: «сформировать устойчивый механизм пенсионного обеспечения на длительную перспективу, создав условия для получения достойной пенсии как тем, кто уже вышел на пенсию, так и тем, кому это предстоит в будущем»¹⁴.

В 2008 г. разразился глобальный экономический кризис, вызвавший тяжелейший финансово-экономический кризис 2008–2010 гг. и в Российской Федерации. Но несмотря на возникшие финансово-экономические трудности, Правительством РФ под руководством В. В. Путина были разработаны и в 2010 г. приняты меры дополнительной материальной поддержки пенсионеров, финансируемые из федерального бюджета. В результате по сравнению со значением 2002 г. важнейший итоговый параметр любой пенсионной системы – коэффициент замещения (далее – КЗ)¹⁵ вырос к 2012 г. на 5,7% и достиг 36,8%. Также выросло и соотношение среднего размера пенсий и величины прожиточного минимума пенсионера (далее – Отношение) с 89% в 2002 г. до 191,1% в 2012 г.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», было поручено Правительству страны разработать Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы (далее – Стратегия). В результате, учитывая сложившиеся экономические и демографические условия в стране, Правительством РФ с участием ПФР была разработана Стратегия до 2030 г. и в декабре 2012 г. утверждена¹⁶. Стратегия предусматривала достижение размера КЗ до значения, рекомендованного международной организацией труда – 40%, увеличение значения Отношения – до 2,5–3 раз, а также решение проблемы досрочных пенсий. В Стратегии отмечалось: «... Действующая в настоящее время система установления досрочных пенсий... не соответствует современным условиям рыночной экономики и, кроме того, социально несправедлива. По существу, льготные пенсии компенсируют работникам неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должны нести работодатели... Сложившаяся ситуация не способствует заинтересованности работодателей в

¹⁴ О бюджетной политике в 2009–2011 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008 // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. Апрель, 2007 г. № 7.

¹⁵ Коэффициент замещения – отношение среднего размера пенсии к предшествующей (средней) заработной плате индивида.

¹⁶ Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы: распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р // СЗ РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8029.

улучшении условий и повышении безопасности труда.... Самостоятельный источник финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда отсутствует... Это снижает возможности для повышения пенсий остальным категориям получателей. В результате издержки, которые обязаны нести работодатели в целях обеспечения прав своих работников на досрочную пенсию, несут, по сути, все пенсионеры»¹⁶.

Для жителей дальневосточных территорий дополнительно к общероссийским проблемам складывалась своя, территориальная специфика [Волков, 2016. С. 26–41]. При уменьшении численности населения в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО) с 6 675,7 тыс. чел. в 2002 г. до 6 251,7 тыс. чел. в 2012 г. (на 6,4%) среднее значение КЗ по ДФО, составляло в 2002 г. 24,5% или 77,5% к общероссийскому показателю, через десять лет к 2012 г. выросло до 35,6%, но по-прежнему оставалось ниже среднероссийского показателя на 3,3%. Величина Отношения в среднем по ДФО, составлявшая в 2002 году 70% и достигшая 155,3% в 2012 г., также оставалась ниже общероссийского показателя на 19% в 2002 г. и на 4,7% в 2012 г. Количество работающих пенсионеров в ДФО, выросшее с 568,9 тыс. чел. в 2005 г. до 741,8 тыс. чел. в 2012 г. (на 30,4%), сохранило рост удельного веса численности работающих пенсионеров в их общей численности с 34,5% в 2005 г. до 41,3% в 2012 г. или на 7,6%.¹⁷

Принимаемые в исследуемый период федеральные и региональные программы по развитию экономического потенциала страны и регионов в целом способствовали разрешению сложившейся негативной ситуации в пенсионной системе страны, защите работников от воздействия социальных и профессиональных рисков, созданию нормального жизненного пространства для населения России.

В связи с этим проводилась оптимизация пенсионной политики России.

Так, с 2014 г. был введен мораторий на перечисление страховых взносов на накопительную часть пенсии. 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 федеральной налоговой службы. С 2019 г. начался постепенный (в течение 10 лет) подъём общеустановленного пенсионного возраста – до 60 лет для женщин и до 65 для мужчин.

К сожалению, к 2020 г. сохранились и застарелые недостатки пенсионной системы. Особенно остро это отражалось на дальневосточниках, имевших, с одной стороны, средний уровень заработной платы выше чем у работников, занятых в других регионах РФ, а с другой – коэффициент замещения пенсией утраченного заработка ниже, чем в среднем по России. Очевидно, что это стало одной из причин миграционных потерь населения ДФО.

Выводы

Подводя итоги исследованию исторических процессов 90-х гг. XX – начала XXI века, проходивших в Российской Федерации и в ходе которых реформировалась пенсионная система страны, можно сделать следующие выводы.

Научное осмысление изложенных аспектов развития пенсионной системы России в период постсоветских трансформаций показывает, что основополагающей целью реформирования пенсионной политики государства стала попытка её адаптации к требованиям функционирования рыночных производственных отношений через формирование новых экономических, организационных и пра-

¹⁷ Назначенные пенсии по субъектам РФ. // Росстат: URL : https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/i7OFWXL0/urov_p1.xlsx; Средняя зарплата по региону Дальневосточный федеральный округ в 2005–2016 гг. URL : // https://www.audit-it.ru/inform/zarplata/index_old.php?id_region=34 . (дата обращения 20.03.2022).

вовых основ как в целом всей системы социальной политики, так и её важнейшей составляющей – пенсионной системы.

Реформирование осуществлялось с учетом рекомендаций международного [Barr N., (2002); Orszag, Peter y Joseph E. Стиглиц, (2001)] и отечественного экспертного сообщества на основании страховых, накопительных принципов формирования пенсионных прав граждан на индивидуальных (персонифицированных) счетах. Одновременно вводился механизм рыночного инвестирования пенсионных накоплений граждан государственной и частными управляющими компаниями, что, в конечном итоге, должно было обеспечивать достойные выплаты пенсионерам, соответствующие общепринятым мировым стандартам. К сожалению, волатильность мировых и национальных социально-экономических процессов, происходивших в первые десятилетия XXI в., показала неустойчивость современных страховых моделей накопительных пенсионных систем.

В современных реалиях глобальных экономических, демографических и политических кризисов, усугубляемых системными, нерыночными санкциями и ограничениями, пришло понимание ненадежности как общенациональных, так и локальных (региональных, корпоративных и др.) страховых пенсионных систем, основанных на рыночных накопительных принципах. Формирование персонифицированных пенсионных прав с их последующим длительным

инвестированием на, как прежде казалось, доходных и надежных финансовых рынках также не может гарантировать достаточность последующих пенсионных выплат.

В этой связи в РФ ведётся совершенствование пенсионной политики. В рамках этих преобразований к 2023 году ПФР и ФСС должны быть реорганизованы в единую организацию — Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации с уплатой в него страховых взносов на пенсионное и социальное страхование в виде общего платежа. Также, учитывая поручение Президента России В. В. Путина, данное 16 марта 2022 г. на совещании о мерах социально-экономической поддержки регионов о том, что «Все стратегические, национальные цели, которые мы поставили на период до 2030 г., должны быть достигнуты», продолжится выполнение задач, поставленных в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ до 2030¹⁶.

Таким образом, приведенное в статье научно-историческое осмысление постсоветского опыта разработки и построения пенсионной политики России в конце XX – начале XXI вв. позволяет глубже понять природу и особенности пока ещё далеко незавершенной истории поиска наиболее эффективной модели отечественной пенсионной политики, способной обеспечить поступательное развитие и социальную стабильность России и её регионов на длительную историческую перспективу.

Список источников:

1. Волков А. Ф. Кризисные явления в системе пенсионного обеспечения на Дальнем Востоке России в 90-е годы XX – начала XXI вв. // Система социального обеспечения и страхования Российской Федерации: история, современность, перспективы развития : сборник статей, Хабаровск, 17.12.2016. Хабаровск : ДВИУ – филиал РАН-ХиГС, 2016. С. 26–41.
2. Вязовская Т. Н. Исторический опыт разработки и реализации государственной пенсионной политики Российской Федерации (1990–2004 гг.) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2010.
3. Кирилловых А. А. Развитие пенсионной реформы и проблемы ее правового обеспечения // Социальное и пенсионное право. 2011. № 1. С. 21–27.
4. Кащеева О. А. Институт исчисления размеров пенсий в праве социального обеспечения: теория и практика правового регулирования : дис. ... канд. юрид.

наук. Москва, 2005. 203 с.

5. Лавровский И. К. Экономическая трансформация советской системы в 1980-1990-х годах: источники капитала и власти // ЭКО. 2021. № 12(570). С. 24–45. DOI 10.30680/ECO0131-7652-2021-12-24-45.

6. Макаров И. А., Простаков И. В., Белоусов Д. Р. [и др.] Уроки выхода из кризисов последнего столетия (По материалам круглого стола в рамках XXII Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ) // Вопросы экономики. 2021. № 8. С. 139–159. DOI 10.32609/0042-8736-2021-8-139-159.

7. Малева Т. М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы : Аналитический доклад. Независимый институт социальной политики. – Москва : Поматур, 2005. С. 44.

8. Орлов-Карба П. А. Все о пенсионной реформе в России : монография. М. : Гардарики, 2005 (ОАО Можайский полигр. комб.). 302 с.

9. Соловьев А. К. Финансовая система государственного пенсионного страхования в России. Москва : Финансы и статистика, 2001.

10. Синявская О. В., Якушев Е. А., Червякова А. А. Российская пенсионная система в контексте долгосрочных вызовов и национальных целей развития : докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 120 с.

11. Barr N. (2002). Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices // International Social Security Review. Vol. 55. № 2: 3–36.

12. Palmer E. (2000). The Swedish Pension Reform Model – Framework and Issues // SP Discussion paper. № 0012. The World Bank, June.

13. Sundén A. (2004). How Do Individual Accounts Work in the Swedish Pension System? An Issue in Brief, Center For Retirement Research, Boston College. № 22, August.

14. Kõnberg B., Palmer E. and Sundén A. (2006). The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present.

15. Orszag, Peter у Joseph E. Стиглиц (2001) «Переосмысление пенсионной реформы: 10 мифов о системах социального обеспечения», ru New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st Century (Вашингтон, Округ Колумбия, Всемирный банк).

References:

1. Volkov A. F. (2016) Crisis phenomena in the system of pension provision in the Russian Far East in the 90s of the XX – early XXI centuries in The system of social security and insurance of the Russian Federation: history, modernity, development prospects: collection of articles, Khabarovsk, 12/17/2016. Khabarovsk: DVIU – branch of the RANEPА: 26–41. (In Russ.)

2. Vyazovskaya T. N. (2010) Historical experience in the development and implementation of the state pension policy of the Russian Federation (1990–2004): author. dis. ... Dr. ist. Sciences. M. (In Russ.)

3. Kirillovykh A. A. (2011) The development of pension reform and the problems of its legal support *Sotsial'noye i pensionnoye pravo* [Social and pension law]. No. 1: 21–27.

4. Kashcheeva O. A. (2005) Institute for calculating the size of pensions in the law of social security: theory and practice of legal regulation: dis. ... cand. legal Sciences. Moscow: 203. (In Russ.)

5. Lavrovsky I. K. (2021) Economic transformation of the Soviet system in the 1980-1990s: sources of capital and power *EKO Vserossiyskiy ekonomicheskiiy zhurnal* [EKO All-Russian Economic Journal]. No. 12(570): 24–45. DOI 10.30680/ECO0131-7652-2021-12-24-45. (In Russ.)

6. Makarov I. A., Prostakov I. V., Belousov D. R. [et al.] (2021) Lessons of overcoming the crises of the last century (According to the materials of the round table within the framework of the XXII April International Scientific Conference of the National Research University Higher School of Economics) *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics]. No. 8: 139–159. DOI 10.32609/0042-8736-2021-8-139-159. (In Russ.)
7. Maleva T. M., Sinyavskaya O. V. (2005) Pension reform in Russia: history, results, prospects: Analytical report. Independent Institute for Social Policy. Moscow: Pomatur, 2005: 44. (In Russ.)
8. Orlov-Karba P. A. (2005) All about pension reform in Russia: monograph. M. : Gardariki, (OAO Mozhaisk polygraph comb.): 302.
9. Solovyov A. K. (2001) Financial system of state pension insurance in Russia. Moscow: Finance and statistics. (In Russ.)
10. Sinyavskaya O. V., Yakushev E. L., Chervyakova A. A. (2021) Russian pension system in the context of long-term challenges and national development goals: dokl. to XXII Apr. intl. scientific conf. on Problems of Development of the Economy and Society, Moscow, 13–30 April. 2021; National research University «Higher School of Economics». M. : Ed. house of the Higher School of Economics: 120. (In Russ.)
11. Barr N. (2002). Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices // International Social Security Review. Vol. 55. No. 2: 3–36.
12. Palmer E. (2000). The Swedish Pension Reform Model – Framework and Issues // SP Discussion paper. No. 0012. The World Bank, June.
13. Sunden A. (2004). How Do Individual Accounts Work in the Swedish Pension System? An Issue in Brief, Center for Retirement Research, Boston College. No. 22, August.
14. Kõnberg B., Palmer E. and Sunden A. (2006). The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present.
15. Orszag, Peter y Joseph E. Stiglitz (2001) “Rethinking pension reform: 10 myths about social security systems,” en New ideas about old age security: Towards sustainable pension systems in the 21st Century (Washington, DC, World Bank).

Статья поступила в редакцию 29.03.2022; одобрена после рецензирования 05.05.2022; принята к публикации 13.05.2022.

The article was submitted 29.03.2022; approved after reviewing 05.05.2022; accepted for publication 13.05.2022.

Информация об авторе

А. Ф. Волков – главный инженер, Институт горного дела ДВО РАН – обособленное подразделения ХФИЦ ДВО РАН.

Information about the author

A. F. Volkov – chief engineer, The Institute of mining, the Far-Eastern branch of the Russian Academy of Sciences – separate division of the KHFIC of the Far-Eastern branch of the Russian Academy of Sciences.