

Для цитирования: Чичканов В. П., Чистова Е. В. Реформирование пенсионной системы России: направления развития и критерии оценки // Журнал экономической теории. — 2019. — Т. 16. — № 4. — С. 606-616

doi 10.31063/2073-6517/2019.16-4.1

УДК 368.914

JEL H55

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ: НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ¹

В. П. Чичканов, Е. В. Чистова

Модель пенсионной системы будет эффективной тогда, когда она соответствует текущим условиям и требованиям ее функционирования, а значит, она должна меняться вместе с ними. В статье сделана попытка ответить на такие вопросы, как, насколько радикальны должны быть эти изменения и как оценить их влияние. В статье представлены результаты анализа и оценки реформирования пенсионной системы России. Рассмотрены тенденции и направления ее изменения с начала формирования в постсоветский период по настоящее время. Обозначены основные недостатки и изъяны пенсионной системы конца советского периода, которые сохранились до сих пор. Представлены предпосылки и факторы, которые приводили к началу активной модернизации и смене вектора развития. Приведен анализ изменений структуры и модели системы пенсионного страхования. Дана характеристика новых инструментов пенсионного обеспечения, а также трудностей, которые возникали в процессе их разработки и внедрения. Описаны макроэкономические условия, в которых происходил поиск эффективной модели пенсионной системы России. Основное внимание в статье уделено тем принципам системы пенсионного страхования, которые преобладали в тот или иной период развития страны. Представлены различные системы оценки пенсионной системы, выделены их особенности. В качестве критерия оценки результатов реформирования пенсионной системы принят размер пенсий. Путем наложения динамики такого основного параметра, как коэффициент замещения, на этапы реформирования в пенсионной системе была получена оценка ее последствий в виде графического изображения. В заключении на основе представленной оценки сделан вывод о нерешенных проблемах в пенсионной системе России.

Ключевые слова: пенсионная система, реформа, пенсия, коэффициент замещения

Введение

Поиски эффективной модели пенсионной системы на фоне старения населения ведутся практически во всех странах мира. Так, во многих странах в настоящее время идет процесс корректировки общегосударственных пенсионных программ в направлении повышения возраста выхода на пенсию. Однако в зависимости от условий реализации параметры такого повышения, помимо самого возраста (время переходного периода, наличие гендерных различий и др.), различаются, что, в конечном счете, сказывается на эффективности пенсионной системы. Поэтому единого подхода к повышению пенсионного обеспечения

нет. Разработка и внедрение нового инструмента должны основываться на особенностях функционирования действующей системы и сложившихся условиях в конкретной стране.

Пенсионная система России находится в процессе постоянного реформирования, подвергаясь то незначительным изменениям, то радикальным преобразованиям. Непрерывный процесс реформирования говорит о наличии системных ошибок, которые признаются и их пытаются решить. Чтобы выработать вектор дальнейшего развития пенсионной системы, необходимо провести анализ и оценку ее реформирования.

Реформирование пенсионной системы

Пенсионное законодательство РФ унаследовало принципы и механизмы советской

¹ © Чичканов В. П., Чистова Е. В. Текст. 2019.

системы пенсионного обеспечения. К началу 1990-х гг. в России сформировалась развитая пенсионная система «социалистического типа», которая охватывала практически все население и основывалась на принципе солидарности поколений. Тем не менее, эта система обладала рядом серьезных изъянов. Во-первых, отсутствовали унифицированные правила назначения пенсий. Множественность вариантов пенсионных схем наряду с дополнительными социальными льготами и привилегиями (региональными, отраслевыми, статусными и др.), как справедливо отмечает О.В. Синявская (2010), порождали непрозрачную и сложную систему правил назначения и расчета пенсий. Во-вторых, решая проблему занятости населения во вредных условиях труда и в тяжелых климатических условиях, широко используемая система досрочных пенсий значительно занижала фактический возраст выхода на пенсию и увеличивала численность пенсионеров. В-третьих, уравнивательная политика приводила к низкой дифференциации размеров пенсий и большому отрыву от прошлых заработков. «Советская» пенсия, несмотря на ее патерналистскую привлекательность для отдельных социальных групп граждан, практически не зависела от трудового участия самого человека и в совокупности с развитой системой государственных гарантий имела характер государственного социального пособия по старости (Соловьев, 2013). И, в-четвертых, в условиях старения населения усиливалась нагрузка на пенсионную систему, основным источником финансирования которой являлся государственный бюджет.

С принятием 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР началась реорганизация государственных институтов, в том числе пенсионной системы. К концу 1990 года был принят закон «О государственных пенсиях в Российской Федерации»¹, согласно которому пенсионное страхование было выделено в полностью автономную систему. В механизме пенсионных накоплений произошел отказ от бюджетных дотаций, источником же финансирования текущих пенсий стали страховые взносы не только работодателей, но и работников. Для управления средствами пенсионной системы был образован Пенсионный фонд как самостоятельная внебюджетная кредитно-финансовая система. Помимо усиления принципов соци-

ального страхования закон предполагал внедрение принципов универсальности и всеобщего охвата пенсионным обеспечением. Если в советский период население, не работающее по найму на государственных предприятиях, оставалось вне пенсионной системы, то с принятием закона пенсионное обеспечение распространялось уже на все категории граждан. Кроме того, в трудовой стаж были включены «нестраховые периоды», и была введена социальная пенсия для тех, кто не смог заработать достаточный трудовой стаж.

Результатом принятия закона 1990 г. стало увеличение объема социальных обязательств по пенсионному обеспечению населения, с которым правительство не справилось в новых макроэкономических реалиях (гиперинфляция и рост безработицы). Принимаемые в первой половине 1990-х гг. меры по пенсионному обеспечению (индексация пенсий, выплата компенсаций, сохранение пенсий работающим пенсионерам, расширение системы досрочного выхода на пенсию и др.) были безуспешно направлены на поддержание доходов населения. Реальный размер пенсионных выплат уже в первые месяцы 1992 г. упал более чем в два раза, а в 1995 г. впервые опустился ниже прожиточного минимума (Малева, Синявская, 2005).

Усиливающийся системный кризис в пенсионной системе, вызванный сужением ее финансовой базы и инфляцией, и растущие пенсионные обязательства определили необходимость разработки в 1995 г. Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, основанной на солидарно-распределительных принципах. Такая модель пенсионной системы инициировала персонализацию страховых взносов и приобретения пенсионных прав, для чего была создана новая инфраструктура, обеспечивающая информационную базу для стимулирования формирования пенсионных накоплений. Концепция впервые предусматривала формирование трехуровневой пенсионной системы:

- первый уровень — базовая (социальная) пенсия,
- второй уровень — трудовая (страховая) пенсия,
- третий уровень — негосударственная (накопительная) пенсия.

В концепции был закреплен важный страховой принцип — исчисление трудовой пенсии из того дохода, с которого уплачивались страховые взносы, формирующие финансовую базу ПФР.

¹ Закон РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20.11.1990 № 340-1.

Резкое ухудшение макроэкономической ситуации и рост инфляции в 1995 г. значительно снизили покупательную способность пенсий. ПФР оказался не в состоянии выполнить свои обязательства, и 1995 г. стал началом кризиса задолженности фонда¹, что потребовало принятия мер по повышению пенсионного обеспечения населения. В 1997 г. был подготовлен второй вариант концепции на основе рекомендаций Всемирного банка и опыта пенсионной реформы в Чили. В этом варианте — социальная пенсия (первый уровень) назначалась после обязательной проверки нуждаемости и финансировалась из общих налоговых поступлений. Трудовая пенсия (второй уровень) формировалась на индивидуальных счетах на основе накопительных принципов из отчислений с зарплаты и инвестиционного дохода, получаемого в течение уже всей трудовой деятельности. Дополнительная пенсия (третий уровень) носила как обязательный характер (для отдельных категорий работодателей), так и добровольный. В отличие от Концепции 1995 г., где акцент был сделан на модернизацию распределительной пенсионной системы и закрепление страховых принципов, ключевым положением Концепции 1997 г. был обязательный накопительный механизм. Однако в предложенном варианте реформирования пенсионной системы была недооценена высокая дифференциация населения по заработной плате, не позволяющая части работающим гражданам заработать себе страховую пенсию, а также неразвитость финансовых рынков.

Альтернативным вариантом стала Программа пенсионной реформы, утвержденная в 1998 г., в основу которой легла система условно-накопительных счетов. Программа также предусматривала три уровня пенсионной системы:

— первый уровень — государственное пенсионное обеспечение, финансируемое из федерального бюджета, для тех, кто не заработал на страховую пенсию;

— второй уровень — обязательное пенсионное страхование, по которому назначается пенсия на основе данных о пенсионных отчислениях за весь период страхового стажа (так называемая система с установленными взносами) с учетом актуарного фактора (применение в расчетах возраста выхода на пенсию).

— третий уровень — дополнительное пенсионное страхование, финансируемое за счет добровольных взносов работодателей и граждан, а также из обязательных взносов на профессиональные досрочные пенсии по условиям труда.

Реализация этой программы реформирования пенсионной системы была остановлена кризисом 1998 г., который существенно изменил социально-экономические условия в стране. После тяжелого кризиса 1990-х гг. повышение цен на углеводородное сырье способствовало восстановлению экономического роста, что сделало возможным не только повышение размера пенсий, но и формирование резерва в ПФР. Улучшение макроэкономической ситуации позволило вернуться к реформированию пенсионной системы. Для мобилизации средств на реализацию прав граждан на государственное пенсионное, социальное и медицинское страхование в 2001 г. был введен единый социальный налог (ЕСН). Вектор развития пенсионной системы, предложенный в Концепции 1995 г. и Программе 1998 г., был заложен в пакете законов по пенсионной реформе², реализация которого началась в 2002 г. введением накопительного механизма в распределительную (солидарную) пенсионную систему. Была сформирована многоуровневая пенсионная модель:

— *государственное пенсионное обеспечение* финансируется из федерального бюджета и предоставляет социальные пенсии, пенсии отдельным категориям граждан, а также базовую часть трудовой пенсии;

— *обязательное пенсионное страхование* формируется за счет ЕСН и включает в себя страховую и накопительную части трудовой пенсии, а также обязательную профессиональную накопительную пенсию лицам, работавшим в особых условиях труда;

— *негосударственное (дополнительное) пенсионное обеспечение* финансируется за счет взносов работодателей и работников и дохода,

² Федеральный закон «О внесении дополнений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 12.02.2001 г. № 18-ФЗ; Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ; Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ; Федеральный закон «О трудовых пенсиях в РФ» от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ; Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» от 24.07.2002 г. № 111, а также целый ряд подзаконных нормативных актов, конкретизирующих положения законов.

¹ Малева Т. М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад / Независимый институт социальной политики. М.: Помагур, 2005. 76 с.

полученного от их инвестирования через пенсионные фонды.

Как предполагалось, реализация такой многоуровневой модели расширит участие населения в пенсионной системе (минимальный стаж для начисления пенсии — 5 лет) и усилит связь между размером пенсии и уплаченными взносами, что повысит пенсии и создаст «справедливый» разрыв в их размерах.

Кроме того, было снято ограничение на занятость пенсионеров, существовавшее в 1998–2001 гг., с целью экономии средств пенсионной системы. Только за 1998 г. занятость среди пенсионеров сократилась на 5 пунктов и составила 18,7 % (Бурлака, 2011). Как показал опыт такого ограничения, даже незначительное увеличение пенсии служит достаточным стимулом для того, чтобы пенсионеры покинули формальный рынок труда, что в условиях старения населения является нецелесообразным. Также пенсионная реформа 2002 г. отменила существовавшие взносы работников, равные 1 % заработка.

С 2002 г. начали осуществляться отчисления на накопительную часть пенсии (2–4 %). С 2002 по 2004 гг. право на накопительную пенсию имели мужчины, родившиеся в 1953 г. и позднее, и женщины начиная с 1957 года рождения. Однако уже с 1 января 2005 г. из-за дефицита бюджета ПФР произошла отмена взносов на накопительную часть пенсии для лиц 1966 года рождения и старше. Данные взносы были заменены взносами на страховую часть трудовой пенсии, т. е. накопительная пенсия для этих граждан была фактически отменена и заменена страховой пенсией. К сожалению, реформа столкнулась с серьезной проблемой — реальные механизмы страхования финансирования пенсий не заработали (Дормидонтова и др., 2015). Размер пенсий повышался медленно и только за счет базовой части, финансируемой из федерального бюджета. Кроме того, увеличивался разрыв между пенсиями и зарплатой. По оценке Е. Т. Гурвич (2008), за 2002–2007 гг. рост средней зарплаты в реальном выражении (составивший 111 %) вдвое превысил рост реальной пенсии (54 %). В результате всего за шесть лет коэффициент замещения (соотношение средней величины пенсии и средней зарплаты) упал почти на 9 процентных пунктов: с 31,6 % в 2001 г. до 23,4 % в 2007 г. Кроме того, несмотря на рост реальных размеров пенсий их величина все еще лишь едва превышает прожиточный минимум пенсионера.

В 2008 г. был внесен ряд изменений в модель формирования накопительной части

трудовой пенсии. Согласно этим изменениям, размер дополнительного страхового взноса на накопительную часть трудовой пенсии определяется застрахованным лицом самостоятельно в твердой сумме или в процентах от базы для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Предполагалось софинансирование из федерального бюджета в формировании пенсионных накоплений через Фонд национального благосостояния. Были установлены нижний предел вложенных сумм для граждан и верхний предел возможной поддержки со стороны государства (для стимулирования более позднего выхода на пенсию — он был в 4 раза выше). С целью увеличения средств в системе пенсионных накоплений размер накопительной части пенсии для граждан, родившихся после 1967 года, был повышен с 4 до 6 %.

В результате налоговой реформы 2005 г., когда резко снизился размер ЕСН, направляемый на финансирование базовой части пенсии, стало очевидно, что эта часть не соответствует страховым принципам (Соловьев, 2010). С 1 января 2010 г. была изменена структура трудовой пенсии. Вместо базовой части трудовой пенсии вводится фиксированный базовый размер пенсии, который включается в состав страховой части трудовой пенсии.

Для повышения материального положения пенсионеров в 2010 г. была проведена переоценка пенсионных прав с учетом советского трудового стажа — валоризация. Средняя пенсия выросла в реальном выражении на 35 %, но такая мера привела к существенному росту дефицита ПФР (Гурвич, 2011). Так, за 2007–2010 гг. расходы ПФР на пенсионное обеспечение выросли более чем в два раза (Галишникова, 2013). Еще одним инструментом борьбы с бедностью пенсионеров стало введение региональных социальных доплат к пенсиям до величины прожиточного минимума пенсионера. В условиях нарастания дефицита ПФР с 2010 г. был отменен ЕСН и осуществлен возврат к системе страховых взносов. Регрессивная шкала с тремя ставками заменена единой ставкой, при ограничении на облагаемую заработную плату.

С 2012 г. поменялось направление развития пенсионной системы, поскольку, как справедливо отмечает Л. С. Ржаницына (2012), накопительная система практически не оправдала надежд ни на стимулирование развития экономики, ни на снижение бюджетной нагрузки, ни на улучшение положения пенсионеров. Так, в конце 2012 г. Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев признал, что институт на-

копительных пенсий функционирует неэффективно, а решения Правительства России по введению данного вида страхования в 2001 г. базировались на ошибочных расчетах. Глава Правительства высказался за необходимость в течение 2013 г. принять меры по окончательному решению данного вопроса (Роик, 2013). В конце 2012 г. была утверждена Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы РФ, в которой акцент делается на обеспечении социально-страхового принципа функционирования этой системы.

Изъятие страховых взносов, формирующих накопительную пенсию, создало серьезные проблемы для гарантированности выплаты текущих пенсий по распределительной системе (Тучкова, 2017). С 2014 г. введен мораторий на формирование пенсионных накоплений, что объясняется низкой эффективностью накопительной составляющей и фактическим снижением пенсионных прав граждан¹. В декабре 2018 г. был подписан закон о продлении пенсионного моратория до 2021 г. Существует ряд внешних условий, от которых зависят перспективы внедрения накопительных элементов финансирования пенсий, однако, по мнению Н.Ю. Борисенко (2010) и В.Д. Роика (2011), они в России еще не сформированы. По расчетам Н. Грищенко (2016), в настоящее время именно распределительная система является более подходящей и выгодной для пенсионеров.

Для оптимизации расходов на выплату страховых пенсий и снижения нагрузки на федеральный бюджет, покрывающий дефицит ПФР, с 2015 г. был введен новый порядок формирования пенсионных прав и страховой пенсии. «Новая пенсионная формула» значительно ужесточает требования для получения страховой пенсии. Формула предусматривает измерение страховой пенсии в пенсионных коэффициентах, учитывающих стаж, размер заработка и возраст выхода на пенсию. Как отмечает Т.В. Грянченко (2015), формула не соответствует требованию поддержания социальной справедливости или хотя бы актуарной эквивалентности взносов и выплат. Одним из основных недостатков новой пенсионной формулы многие эксперты называют внедрение так называемых пенсионных баллов (Давтян, 2014). Предусмотрено дополнительное условие для назначения пенсии по старости — наличие индивидуального пенсионного коэффициента

¹ Министр Максим Топилин — об обеспечении пенсионных прав граждан в 2015 году // Минтруд России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/pensions/razvitiie/251> (дата обращения: 24.07.2019).

в размере не менее 30. С 2015 г. минимальный стаж, дающий право на получение страховой пенсии, постепенно увеличивается и к 2025 г. будет составлять 15 лет. Также важным аспектом новой формулы является стимулирование трудовой активности пенсионеров, она позволяет пенсионерам увеличить размер пенсии при более позднем возрасте обращения за пенсией. Но в то же время был принят федеральный закон², предусматривающий неиндексацию пенсий работающим пенсионерам, последствия которого были аналогичны закону 1998–2001 гг., ограничивающему занятость пенсионеров. Так, доля работающих пенсионеров только за 2016 г. сократилась с 35,7 до 22,9 %.

В настоящее время предпринимаются попытки разработать государственную политику в области старения и улучшения качества жизни пожилых людей, основанную на новом подходе (Черешнев, Чистова, 2017). Данный подход заключается в ориентации не только на обеспечение различных механизмов социальной защиты, но и на стимулирование развития и использования собственного потенциала лиц старших возрастов (Григорьева, 2016). Такой подход нашел свое отражение в «Стратегии действий в отношении граждан пожилого возраста до 2025 года», утвержденной в 2016 г. В этой стратегии заложены положения концепции активного долголетия, сформированной в 1990-е гг. под влиянием ВОЗ и направленной на решение проблемы старения населения (Walker, 2002). Так, постепенно акценты смещаются от обоснования способов организации пенсионного обеспечения к анализу возможностей использования пенсионной системы в качестве механизма стимулирования труда, а накоплений пенсионных фондов — для инвестиций и экономического роста.

К 2018 г. доля лиц пенсионного возраста увеличилась до 25,4 %. Для сравнения, в 1989 г. эта доля составляла 18,5 % и, по прогнозам Росстата³, к 2036 г. продолжит расти до 30,1–

² Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» от 29.12.2015 г. № 385-ФЗ.

³ Предположительная численность населения Российской Федерации / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812 (дата обращения: 24.07.2019).

31,1 %. В ответ на такой быстрый рост пожилого населения в 2018 г. был принят закон о повышении возраста выхода на пенсию в России для мужчин до 65 лет, для женщин — до 60 лет. Такая мера является распространенным ответом на старение населения и связанные с ним социально-экономические и финансовые проблемы (Гурвич, 2011). По оценкам Минфина¹, эффект от реализации данной меры на среднесрочную перспективу выражается в устойчивом росте собственных доходов Пенсионного фонда России в 2019–2021 гг. (+5,9 %, +4,8 % и +6,8 % соответственно), а также снижении начиная с 2020 г. трансферта из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование на 9,3 млрд руб., а в 2021 г. — уже на 156,3 млрд. Однако в научной среде нет однозначного мнения относительно последствий повышения пенсионного возраста (Щетинина, 2018; Ляшок и др., 2018), поскольку пенсионная система не изолирована и затрагивает все сферы экономики.

Системы критериев оценки

Об отсутствии крайней необходимости реформирования пенсионной системы говорит рейтинг Индекса устойчивости пенсионных систем (*Pension Sustainability Index*) компании Allianz Global Investors. Согласно рейтингу 2016 г.² пенсионная система России получила оценку 6,46 по десятибалльной шкале, где 10 — страны, которым необходимы реформы в меньшей степени, и 1 — страны, где реформы крайне необходимы. По сравнению с результатами рейтинга 2014 г. пенсионная система России снизила свои позиции (упала с 14-го места на 27-е), что было вызвано ухудшением финансовой ситуации. Тем не менее, основная идея этого индекса в оценке системы как таковой, ее уровня устойчивости в стареющем обществе в долгосрочной перспективе³. Место в рейтинге не говорит об уровне пенсионного обеспечения в стране, а показывает, насколько

актуально реформирование действующей системы.

В рамках многопланового подхода, направленного на удовлетворение потребностей основных целевых групп населения, в публикации R. Holzmann, R.P. Hinz и M. Dorfman (2008) сформулированы основные критерии оценки пенсионных систем Всемирного банка. К ним относятся:

- адекватная система,
- доступная система,
- устойчивая система,
- справедливая система,
- предсказуемая система,
- надежная система.

В.В. Потапенко⁴ анализирует пенсионную систему с точки зрения ее эффективности. Под эффективной пенсионной системой он понимает пенсионную систему, позволяющую поддерживать приемлемый уровень жизни пенсионеров при отсутствии значимых негативных последствий для экономического развития. Эффективность пенсионной системы оценивается по пяти критериям: критерий финансовой нагрузки на экономику, критерий уровня жизни пенсионеров, критерий демографического обоснования пенсионного возраста, критерий демографической нагрузки на экономику и критерий воздействия на экономику.

Е.Т. Гурвич (2010) в своем исследовании рассматривает «качество» пенсионной системы через три ключевых требования к ее построению. Первое важнейшее требование — это «полнота» пенсионной системы, которая характеризуется долей занятого в экономике населения, имеющего право на получение пенсий в будущем, либо долей населения нетрудоспособного возраста, получающего пенсии. Второе требование — «щедрость» пенсионной системы, оценивается через коэффициент замещения (отношение среднего размера пенсии к заработной плате). Третье требование связано с финансовой сбалансированностью и устойчивостью пенсионной системы, т. е. соответствием между потребностями пенсионной системы в финансовых ресурсах и источниками доходов.

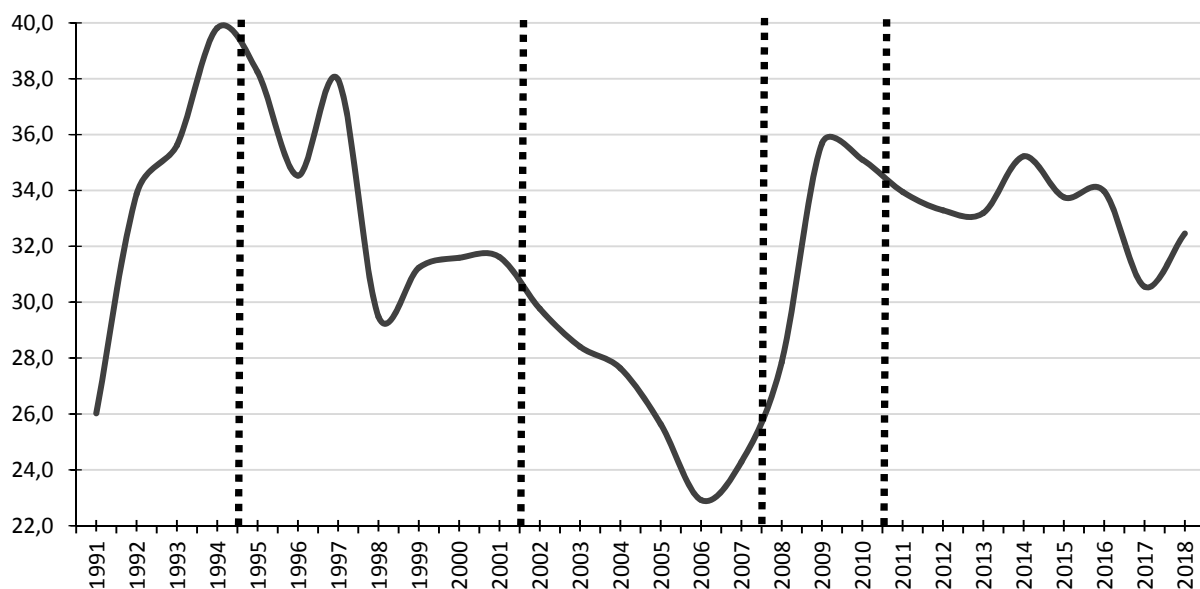
В то же время Е.Т. Гурвич (2012) справедливо замечает, что пенсионная система может считаться работоспособной, если она устойчиво действует в течение достаточно долгого времени в ожидаемых демографических усло-

¹ Проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов / Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=123006#_4.3 (дата обращения: 24.07.2019).

² Pension Sustainability Index 2016. International Pension Papers 1/2016 / ed. by Finke R., Sabatini M. Munich: Allianz SE, 2016. 36 p.

³ Россия занимает 14 место в Индексе устойчивости пенсионных систем Allianz // Информационно-аналитический портал Лаборатория пенсионной системы [Электронный ресурс]. URL: <http://pensionreform.ru/69563> (дата обращения: 24.07.2019).

⁴ Потапенко В. В. Пенсионная система в структуре современной российской экономики : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01. М., 2018. 25 с.



Источник: данные Росстата.

Рис. Коэффициент замещения, %

виях. Поэтому в полной мере оценить пенсионную систему в России, которая действует не более 30 лет и находится в постоянном реформировании, достаточно трудно.

Оценка реформирования пенсионной системы

Текущая пенсионная система продолжает действовать в рамках распределительного механизма. В основе этого финансового механизма лежит принцип солидарности поколений, когда пенсия нетрудоспособным гражданам выплачивается из взносов работающих. Поскольку пенсии финансируются из текущих поступлений в ПФР, в краткосрочной перспективе оценить действующую пенсионную систему России можно через такой параметр, как размер пенсий. Наложение динамики этого параметра на этапы реформирования в пенсионной системе позволит оценить ее последствия.

Традиционным показателем оценки размера пенсий является коэффициент замещения. Учитывая страховые принципы, заложенные в пенсионной системе, сопоставление пенсий с заработной платой представляется вполне очевидным, так как позволяет оценивать уровень замещения пенсией утраченного заработка работника. На рисунке представлена динамика изменения коэффициента замещения за 1991–2018 гг.

Как видно на рисунке, коэффициент замещения достаточно чувствителен не только к изменениям в пенсионной системе, но и к макроэкономическим условиям. Условно этот график можно разбить на пять временных отрезков. Первый отрезок — 1991–1994 гг., когда,

с одной стороны, в результате принятия закона 1990 г. расширилась численность получателей пенсии. Пенсию стали получать практически все лица старше трудоспособного возраста, что увеличило пенсионные обязательства. А с другой стороны — в сложных социально-экономических условиях трансформационного периода (безработица, падение заработной платы) пенсионная система стала рассматриваться как инструмент борьбы с бедностью. Тем самым сформировался дефицит бюджета ПФР, но в то же время это позволило существенно увеличить коэффициент замещения за 1991–1994 гг. с 26,0 до 39,8 % (максимальное значение за весь рассматриваемый период).

Во втором периоде (1995–2001 гг.) нерешенные проблемы в пенсионной системе увеличили задолженность ПФР перед пенсионерами, а рост цен снизил покупательскую способность пенсий. Для погашения задолженности ПФР были направлены средства из федерального бюджета и заморожена индексация пенсий, что привело к заметному снижению коэффициента замещения, особенно в кризисный 1998 год. В этот период правительство активно разрабатывало варианты дальнейшего развития пенсионной системы (разработаны Концепции 1995 г. и 1997 г., Программа 1998 г.), но они не были должным образом реализованы.

Третий период (2002–2007 гг.) связан с реализацией пенсионной реформы 2002 г., в которой предпринятая попытка ввести накопительный компонент усилила дефицит бюджета ПФР. За этот период коэффициент замещения снизился до 22,9 % из-за быстрого роста зара-

ботных плат на фоне заметного улучшения макроэкономической ситуации и новой системы индексации пенсий.

Финансово-экономический кризис 2008 г. обозначил четвертый период (2008–2010 гг.), когда во избежание всплеска социального напряжения был принят ряд мер по повышению пенсионного обеспечения (в т. ч. индексация пенсий), которые повлекли большие финансовые затраты и позволили повысить коэффициент замещения в 2009 г. до 35,7 %.

Текущий пятый период, начавшийся в 2011 г., характеризуется практически ежегодными нововведениями в пенсионной системе, зачастую непоследовательными и плохо продуманными. В этот период впервые с 2000 г. упал реальный размер пенсий ниже 100 % (в 2015 г. он составил 96,2 %, а в 2016 г. 96,6 %). Дефицит собственных средств ПФР с 2014 г. не обеспечивается трансфертами из федерального бюджета. Даже минимальный уровень материального обеспечения (прожиточный минимум) получают не все пенсионеры. По данным Росстата на 1 января 2019 г., 6,4 млн пенсионеров (13,8 % от общей численности пенсионеров) получили социальные доплаты к пенсии, т. е. каждому седьмому пенсионеру нерешенные проблемы в пенсионной системе не позволили в течение своего трудоспособного периода обеспечить даже минимальный уровень пенсии. Достойный же уровень пенсии (согласно Конвенции МОТ, коэффициент замещения должен быть не менее 40 % от утраченного заработка) пока не достигнут, в 2018 г. он составлял 32,5 %.

Заключение

Основываясь на размере текущих пенсий, можно утверждать, что процесс реформирования пенсионной системы далек от своего завершения и требует стратегического подхода. Пенсионная система слишком часто подвергается реформированию и изменениям, причем в отдельных случаях эти изменения противоречат друг другу («заморозка» накопительной части пенсии, стимулирование занятости пожилых людей и ограничение индексации пенсий работающих пенсионеров). Т.Г. Омельчук и В.Ю. Попов (2014) постоянные изменения связывают с отсутствием конкретных комплексных задач и целевых ориентиров, а также корректных расчетов индивидуальных размеров пенсий и баланса пенсионной системы на долгосрочную перспективу не менее 30–40 лет. Как правило, принимаются решения с горизонтом 2–3 года. Такой подход, по мнению Е. Гонтмахера¹, резко сужает стратегическое видение. Унаследованные недостатки советской пенсионной системы до сих пор не устранены и актуальны и для нынешней системы: отсутствие четких и прозрачных правил назначения пенсий, широкая система досрочных пенсий, слабая связь размера пенсий с предыдущими заработками и несбалансированный бюджет ПФР.

¹ Гонтмахер Е. Суeta на миллион // Газета.ру. 09.03.2015 [Электронный ресурс]. URL: https://www.gazeta.ru/comments/2015/03/05_a_6436757.shtml?updated (дата обращения: 24.07.2019).

Благодарность

Статья выполнена в соответствии с планом НИР ФГБУН «Институт экономики УрО РАН» на 2018–2020 гг.

Список источников

- Борисенко Н. Ю. Этапы реформирования пенсионной системы России // Финансы и кредит. — 2010. — Т. 16. — Вып. 3. — С. 34–43.
- Бурлака Н. П. Управление занятостью лиц пенсионного возраста // Российское предпринимательство. — 2011. — № 3. — С. 104–108.
- Галишиникова Е. В. Обязательный пенсионный компонент в пенсионных системах: отечественный и зарубежный опыт // Финансовый журнал. — 2013. — № 4. — С. 135–144.
- Григорьева И. А. Смена парадигмы в понимании старения // Социологические исследования. — 2016. — № 11(390). — С. 154–155.
- Грянченко Т. В. Основные проблемы пенсионной системы РФ и ориентиры ее совершенствования // Труд и социальные отношения. — 2015. — № 1. — С. 111–126.
- Гурвич Е. Т. Пенсионная политика в долгосрочной перспективе — общий взгляд // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2012. — № 3 (15). — С. 178–180.
- Гурвич Е. Т. Принципы новой пенсионной реформы // Вопросы экономики. — 2011. — № 4. — С. 4–31.
- Гурвич Е. Т. Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO. — 2008. — № 8. — С. 43–62.
- Гурвич Е. Т. Реформа 2010 г.: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2010. — № 6 (6). — С. 98–119.

- Давтян М. А., Крылова Л. В. Особенности нового этапа реформирования пенсионной системы РФ // Труд и социальные отношения. — 2014. — № 2. — С. 132–140.
- Дегтярь Л. С. Российская пенсионная реформа в контексте мирового опыта // Проблемы прогнозирования. — 2002. — № 6. — С. 75–93.
- Дормидонтова Ю. А., Ляшок В. Ю., Назаров В. С. Влияние изменений в пенсионной формуле на принятие решения о выходе на пенсию // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2015. — № 1 (25). — С. 57–75.
- Ляшок В. Ю., Малева Т. М., Горлин Ю. М. Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски // Экономическая политика. — 2018. — Т. 13. — № 1. — С. 148–179.
- Малева Т. М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: о политической экономии популизма // Отечественные записки. 2005. № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2005/3/pensionnaya-reforma-v-rossii-o-politicheskoj-ekonomii-populizma> (дата обращения: 24.07.2019).
- Омельчук Т. Г., Попов В. Ю. Проблемы реформирования пенсионной системы России // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2014. — № 3 (23). — С. 107–129.
- Ржаницына Л. С. У исследователя особая позиция // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2012. — № 3(15). — С. 173–176.
- Роик В. Д. Пенсионная реформа в России. Трудный путь становления страховых институтов // ЭКО. — 2011. — № 3 (441). — С. 4–23.
- Роик В. Д. Пенсионная реформа: критерии оценки // Народонаселение. — 2013. — № 4. — С. 4–17.
- Синявская О. В. История пенсионной реформы в России // История новой России. 2010 [Электронный ресурс]. URL: www.ru-90.ru/node/978#_ftnref22 (дата обращения: 24.07.2019).
- Соловьев А. К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России // SPERO. — 2010. — № 12. — С. 91–104.
- Соловьев А. К. Экономический механизм регулирования государственных пенсионных обязательств // Экономическая наука современной России. — 2013. — № 2 (61). — С. 103–113.
- Тучкова Э. Г. Итоги реформ и перспективы формирования многоуровневой национальной пенсионной системы // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. — 2017. — № 10 (38). — С. 16–25.
- Черешнев В. А., Чистова Е. В. Выявление региональных особенностей старения населения России // Экономический анализ: теория и практика. — 2017. — Т. 16. — № 12. — С. 2206–2223. — doi: 10.24891/ea.16.12.2206.
- Щетинина И. В. Увеличение пенсионного возраста: аргументы «за» и «против» // ЭКО. — 2018. — № 11 (533). — С. 96–115.
- Grishchenko N. Pensions After Pension Reforms: A Comparative Analysis of Belarus, Kazakhstan, and Russia // Procedia Economics and Finance. — 2016. — Vol. 36. — P. 3–9. — doi: 10.1016/S2212-5671(16)30010-7.
- Holzmann R., Hinz R. P., Dorfman M. Pension Systems and Reform Conceptual Framework. SP Discussion Paper No. 0824. 2008 [Electronic resource]. URL: <https://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf> (дата обращения: 24.07.2019).
- Walker A. A strategy for active ageing // International Social Security Review. — 2002. — Vol. 55. — No 1. — P. 121–139. — doi: 10.1111/1468-246X.00118.

Информация об авторах

Чичканов Валерий Петрович — доктор экономических наук, член-корреспондент РАН, ведущий научный сотрудник, Институт экономики УрО РАН (Екатеринбург, Российская Федерация; e-mail: vpchichkanov@yandex.ru).

Чистова Елена Витальевна — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики УрО РАН (Екатеринбург, Российская Федерация; e-mail: elvitvas@ya.ru).

For citation: Chichkanov, V. P., & Chistova, E. V. (2019). Reform of the Russian Pension System: Development Directions and Evaluation Criteria. Zhurnal ekonomicheskoy Teorii [Russian Journal of Economic Theory], 16(4), 606–616

V. P. Chichkanov, E. V. Chistova

Reform of the Russian Pension System: Development Directions and Evaluation Criteria

Any model of the pension system can be considered effective provided it meets the requirements of fluctuating economic conditions; therefore, such models should be flexible to timely respond to inevitable changes. The article seeks to address the question of the appropriate degree of radicalism in these changes and the assessment of their impact. An analysis was carried out to assess the results of a Russian pension system reform. Main trends and directions of the reform were considered in a historical perspective covering the period from the beginning of the post-Soviet period up to the present. The main shortcomings and disadvantages of the pension system characteristic of the end of the Soviet period and thus far preserved are outlined. The prerequisites and factors led to the beginning of active modernisation and a change in the vector of development are described. The analysis of changes in the structure and model of the pension insurance system is provided. The characteristic of new pension tools and the difficulties that arose in the process of their development and implementation are described. The macroeconomic conditions for the search for an effective model of the Russian pension system are described. The particular attention in the article is paid to those principles of the pension insurance system that prevailed in a given period of the country's development. Various systems for assessing the pension system are presented with their features being highlighted. The size of pensions was adopted as

a criterion for assessing the results of the reform of the pension system. By superimposing the dynamics of such basic parameters as the replacement coefficient on the reform stages in the pension system, a graphic assessment of its consequences was obtained. Based on the presented assessment, a conclusion is drawn about unresolved problems in the Russian pension system.

Keywords: pension system, reform, pension, replacement rate

Acknowledgments

The work was carried out in accordance with the research plan of the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences for 2018–2020.

References

- Borisenko, N. Y. (2010). Etapy reformirovaniya pensionnoy sistemy Rossii [Steps of the pension reform of the Russia]. *Finansy i kredit [Finance and credit]*, 16(3), 34–43. (In Russ.)
- Burlaka, N. P. (2011). Upravlenie zanyatost'yu lits pensionnogo vozrasta [Management of Employment for Persons of Retirement Age]. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo [Russian journal of entrepreneurship]*, 3, 104–108. (In Russ.)
- Galishnikova, E. V. (2013). Obyazatel'nyy nakopitel'nyy komponent v pensionnykh sistemakh: otechestvennyy i zarubezhnyy opyt [Mandatory pension component in pension systems: domestic and foreign experience]. *Finansovyy zhurnal [Financial journal]*, 4, 135–144. (In Russ.)
- Grigoryeva, I. A. (2016). Smena paradigmy v ponimani stareniya [Paradigm shift in understanding ageing]. *Sotsiologicheskie issledovaniya [Sociological Studies]*, 11(390), 154–155. (In Russ.)
- Gryanchenko, T. V. (2015). Osnovnye problemy pensionnoy sistemy RF i orientiry ee sovershenstvovaniya [Main issues of the pension system of the Russian Federation and guidelines of its improvement]. *Trud i sotsial'nye otnosheniya [Labour and social relations]*, 1, 111–126. (In Russ.)
- Gurvich, E. T. (2012). Pensionnaya politika v dolgosrochnoy perspektive — obshchiy vzglyad [Pension policy in the Long Run — General approach]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association]*, 3(15), 178–180. (In Russ.)
- Gurvich, E.T. (2011). Printsipy novoy pensionnoy reform [Roadmap for the New Pension Reform]. *Voprosy Ekonomiki [Economic matters]*, 4, 4–31. (In Russ.)
- Gurvich, E. T. (2008). Prioritety novogo etapa pensionnoy reformy [Priorities of the new stage's pension reform]. *SPERO [SPERO]*, 8, 43–62. (In Russ.)
- Gurvich, E. T. (2010). Reforma 2010 g.: resheny li dolgosrochnye problemy pensionnoy sistemy? [Reform of 2010: are the Long-Term Problems of the Pension System Properly Addressed?]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association]*, 6 (6), 98–119. (In Russ.)
- Davtyan, M. A., & Krylova L. V (2014). Osobennosti novogo etapa reformirovaniya pensionnoy sistemy RF [The features of the new stage of pension system reform in Russian Federation]. *Trud i sotsial'nye otnosheniya [Labour and social relations]*, 2, 132–140. (In Russ.)
- Degtyar, L. S. (2002). Rossiyskaya pensionnaya reforma v kontekste mirovogo opyta [Russian pension reform in the context of world experience]. *Problemy prognozirovaniya [Studies on Russian Economic Development]*, 6, 75–93. (In Russ.)
- Dormidontova, Y. A., Lyashok, V. Y., & Nazarov, V. S. (2015). Vliyanie izmeneniy v pensionnoy formule na prinyatie resheniya o vykhode na pensiyu [Impact of the Changes in the Pension formula on Workers' Decision to Retire] *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association]*, 1(25), 57–75. (In Russ.)
- Lyashok, V. Y., Maleva, T. M., & Gorlin, Y. M. (2018). Povyshenie pensionnogo vozrasta: pozitivnye efekty i veroyatnye riski [Pension age Increase: Positive Effects and the Possible Risks]. *Ekonomicheskaya politika [Economic policy]*, 13(1), 148–179. (In Russ.)
- Maleva, T. M., & Sinyavskaya, O. V. (2005). Pensionnaya reforma v Rossii: o politicheskoy ekonomii populizma [Pension reform in Russia: about the political economy of populism]. *Otechestvennye zapiski [Patriotic Notes]*, available at: <http://www.strana-oz.ru/2005/3/pensionnaya-reforma-v-rossii-o-politicheskoy-ekonomii-populizma> (accessed 24.07.2019). (In Russ.)
- Omelchuk, T. G., & Popov, V. Y. (2014). Problemy reformirovaniya pensionnoy sistemy Rossii [Problem of Reforming the Pension System in Russia]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association]*, 3(23), 107–129. (In Russ.)
- Rzhanitsyna, L. S. (2012). U issledovatelya osobaya pozitsiya [A Researcher's Specific Approach]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association]*, 3(15), 173–176. (In Russ.)
- Roik, V. D. (2011). Pensionnaya reforma v Rossii: trudnyy put' stanovleniya strakhovykh institutov [Russia Pensions System: the hard Way of Building Insurance Institutions]. *ECO [ECO]*, 3(441), 4–23. (In Russ.)
- Roik, V. D. (2013). Pensionnaya reforma: kriterii otsenki [Pension reform: assessment criteria]. *Narodonaselenie [Population]*, 4, 4–17. (In Russ.)
- Sinyavskaya, O. V. (2010). Istoriya pensionnoy reformy v Rossii [History of pension reform in Russia]. *Istoriya novoy Rossii [History of the New Russia]*, available at: www.ru-90.ru/node/978#_ftnref22 (accessed 24.07.2019). (In Russ.)
- Solov'ev, A. K. (2010). Sotsial'no-ekonomicheskie rezul'taty pensionnoy reform v Rossii [Socio-economic results of pension reform in Russia]. *SPERO [SPERO]*, 12, 91–104. (In Russ.)

Solov'ev, A. K. (2013). Ekonomicheskiy mekhanizm regulirovaniya gosudarstvennykh pensionnykh obyazatel'stv [Economic mechanism for regulation of government pension liabilities]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii [Economics of Contemporary Russia]*, 2(61), 103–113. (In Russ.)

Tuchkova, E. G. (2017). Itogi reform i perspektivy formirovaniya mnogourovnevoy natsional'noy pensionnoy sistemy [The results of reforms and prospects of formation of tiered national pension system]. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina [Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)]*, 10(38), 16–25. (In Russ.)

Chereshnev, V. A., & Chistova, E. V. (2017). Vyyavlenie regional'nykh osobennostey stareniya naseleniya Rossii [Determination of regional aspects of aging in Russia]. *Ekonomicheskiy analiz: teoriya i praktika [Economic Analysis: Theory and Practice]*, 16(12), 2206–2223. (In Russ.)

Shhetinina, I. V. (2018). Uvelichenie pensionnogo vozrasta: argumenty «za» i «protiv» [Increasing the Retirement age: Points for and Against]. *ECO [ECO]*, 11(533), 96–115. (In Russ.)

Grishchenko, N. (2016). Pensions After Pension Reforms: A Comparative Analysis of Belarus, Kazakhstan, and Russia. *Procedia Economics and Finance*, 36, 3–9. doi: 10.1016/S2212-5671(16)30010-7.

Holzmann R., Hinz R. P., & Dorfman M. (2008). Pension Systems and Reform Conceptual Framework. *SP Discussion Paper, 0824*, available at: <https://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf> (accessed 24.07.2019).

Walker, A. (2002) A strategy for active ageing. *International Social Security Review*, 55(2), 121–139.

Authors

Valery Petrovich Chichkanov — Doctor of Economics, RAS Corresponding Member, Leading Researcher, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Ekaterinburg, Russian Federation; e-mail: vpchichkanov@yandex.ru).

Elena Vital'evna Chistova — Phd in Economics, Senior Research Associate, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Ekaterinburg, Russian Federation; e-mail: elvitvas@ya.ru).