

УДК 33

Особенности реализации региональной государственной социальной политики в Российской Федерации (на примере пенсионного обеспечения)**Хуснулин Р.К.**Кандидат педагогических наук, докторант
Санкт-Петербургского государственного экономического университета**Ермаков Д.Н.**Доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник АО «НИИ «Полюс» имени М.Ф. Стельмаха» (Москва)

В рамках статьи проанализированы исторические этапы формирования пенсионной системы Российской Федерации в условиях рыночной экономики. Основываясь на статистических данных, авторы раскрывают противоречивые аспекты социальной политики российского государства в области пенсионного обеспечения. Авторами статьи разработан комплекс предложений, направленных на совершенствование пенсионного законодательства.

Ключевые слова: пенсия, обязательное пенсионное обеспечение, негосударственное пенсионное обеспечение, негосударственный пенсионный фонд, государственные социальные внебюджетные фонды, индивидуальный пенсионный капитал.

В п. 1. ст. 39 новой редакции Конституции Российской Федерации указывается: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом» [1].

Российское государство, признавая свой социальный характер, проводит целенаправленную политику, направленную на оптимизацию пенсионного обеспечения в условиях цифровой экономики. Президент Российской Федерации В.В. Путин, во время встречи с членами Совета Федерации 23 сентября 2020 г., проинформировал собравшихся о принятом решении об индексации пенсий в 2021 г. на 6,3 %. «Это более чем в 1,5 раза выше прогнозируемой инфляции в 2021 году», – сравнил глава государства [2].

Президент России заверил, что нового повышения пенсионного возраста в России не предвидится и даже не обсуждается. Об этом он заявил в ходе большой пресс-конференции 19 декабря 2019 г. По его словам, «никаких повышений в сфере пенсион-

ного возраста не предвидится и даже не обсуждается. Все, что было сделано до этого, пенсионеров действующих никак не затронуло. Их затронуло только в том смысле, что государство в более ускоренном темпе должно повышать доходы пенсионеров, пенсии», – указал глава государства. Он также подчеркнул, что индексация пенсий будет продолжена и после 2024 г. [3].

После распада СССР и перехода к рыночному типу хозяйствования все сферы экономики нуждались в кардинальной трансформации. Пенсионная система России – не исключение, унаследовав принципы советской модели, она, в 1990-е гг. представляла собой набор эклектичных правил, плохо увязывающихся с новой реальностью.

Мало, кто понимал какой должна быть эффективная и справедливая пенсионная модель. С одной стороны, практически никто не оспаривал, сохранившийся с советских времен, принцип всеобщности государственного пенсионного обеспечения, с другой – было понимание, что патерналистский характер вза-

имоотношений, когда государство берет на себя полную заботу и ответственность за своих граждан в пенсионном процессе, требует определенной коррекции.

Формирование пенсий в СССР происходило без участия работников: пенсии финансировались из государственного бюджета. Как в советский, так и в новый период, когда происходило становление пенсионной модели России, значимая роль в пенсионном процессе отводилась работодателям: на них возлагалась обязанность уплачивать платежи за своих работников, из которых затем формировались пенсии. Однако в условиях трансформационного кризиса и ускорения инфляции в начале 1990-х гг. собираемость платежей, поступающих на финансирование пенсионной сферы, значительно сократилась. До сих пор нередки случаи, когда работники, оформляющие пенсию, узнают о том, что никаких отчислений во внебюджетные фонды от их заработной платы работодателем не производилось.

Усугублялась ситуация низкими мировыми ценами на нефть, за счет продажи которой, советская, а затем и российская власть финансировала многие социальные проекты.

Итак, перед реформаторами стояла непростая задача: необходимо было старую громоздкую систему адаптировать к современной российской экономике. Предлагалось централизованное пенсионное обеспечение, финансируемое из бюджета, преобразовать в страховую модель, в рамках которой фонд оплаты труда становился новым источником формирования пенсий. Постепенно выработались три основных направления пенсионного реформирования:

- 1) учреждение обязательного и восстановление добровольного пенсионного страхования;
- 2) развитие государственного социального обеспечения и помощи, ориентированных на нуждающиеся слои населения;
- 3) преобразование институтов пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан.

С 20 ноября 1990 г. в силу вступил принципиально новый для отечественного пенсионного законодательства Закон РСФСР № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» [4]. Закон устанавливал обязательное пенсионное страхование для лиц наемного труда, работающих на предприятиях различной организационно-правовой формы собственности. Одновременно устанавливалась социальная пенсия – новый институт в системе пенсионного обеспечения. Размеры пенсионного обеспечения ставились в зависимость от трудового стажа и заработка (увеличение пенсии на 1 % за каждый год сверх стажа 20 лет – для женщин и 25 лет – для мужчин, но не более чем на 20 %; исчисление пенсий из среднемесячного заработка за любые 60 месяцев работы подряд в течение всей трудовой деятельности).

Новыми правилами вводился индивидуальный коэффициент пенсионера, он рассчитывался через

умножение размера пенсии в процентах, полагающегося в зависимости от продолжительности трудового стажа, на отношение среднемесячного заработка работника за установленный период, из которого начислялась пенсия, к среднемесячному заработку в стране за этот же период [5, ст. 1]. В условиях роста заработной платы в стране предполагалась индексация пенсий, для ее проведения как раз и использовался индивидуальный пенсионный коэффициент.

Для исчисления пенсии были конкретизированы периоды трудового стажа, в него были включены: время учебы в вузах и аспирантуре; уход за инвалидом I группы; уход за ребенком-инвалидом до 18 лет, престарелым старше 80 лет и пр. В институте пенсий по инвалидности появился новый вид пенсии – вследствие военной травмы. Финансирование выплаты пенсий осуществлялось Пенсионным фондом России (далее – ПФР) за счет страховых взносов работодателей, граждан и ассигнований из федерального бюджета.

Эксперты высоко оценивают Закон «О государственных пенсиях в Российской Федерации», называя его, первым страховым законом, в котором была предпринята попытка практической реализации страховых принципов в государственной системе пенсионного обеспечения [6, с. 48-49].

Первоначальное устройство российской пенсионной системы было основано на распределительном страховании, которое в условиях высокой инфляции и дефицита бюджета не способно было выполнять стоящие перед ним задачи. Из-за нехватки финансовых ресурсов пенсии «замораживались» и уравнивались в размерах, в результате слова «пенсионер» и «малоимущий» приобрели синонимичное значение.

Для исправления текущей ситуации пенсионное законодательство постоянно корректировалось. Только в закон «О государственных пенсиях в Российской Федерации» к 1 января 2002 г. было внесено больше 30 поправок. Правоприменительная практика усложнялась наличием многочисленных подзаконных нормативно-правовых актов министерств и ведомств [7; 8].

Важное значение имела принятая в 1995 г. Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации [9]. Среди основных целей она включала «адаптацию системы пенсионного обеспечения к развивающимся в Российской Федерации рыночным отношениям», что подразумевало введение обязательного пенсионного страхования для всех работников. В 1998 г. была утверждена Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, которой предусматривалось развитие накопительного компонента пенсионной системы, применение индивидуального коэффициента пенсионера, планировался комплекс мер по дальнейшему развитию дополнительного пенсионного страхования (обеспечения) [10].

В развитие указанной Программы был принят ряд федеральных законов, выстраивающих современную систему обязательного пенсионного страхования (далее – ОПС) и негосударственного пенсионного обеспечения (далее – НПО) [11-13]. Так, с одной стороны, система ОПС изначально выстраивалась как солидарно-распределительная система, базирующаяся на принципе солидарности поколений, в соответствии с которым страховые взносы, уплачиваемые работодателем за работника, направлялись на выплату текущих пенсий (а именно та часть этих взносов, которая была предназначена для финансирования страховой части трудовой пенсии по старости застрахованного лица [11], впоследствии она получила название страховая пенсия; в настоящее же время – все страховые взносы, уплачиваемые работодателем в систему ОПС, а также финансовые средства иных источников направляются только на страховую часть пенсии).

С другой стороны, на определенном этапе в систему ОПС был включён накопительный компонент (накопительная часть трудовой пенсии по старости, финансируемая за счёт части страховых взносов, которые затем инвестировались либо Государственной управляющей компанией – средства так называемых «молчунов», либо частными УК, имеющими необходимые лицензии, отобранными ПФР по конкурсу и заключившими с ним договор, либо НПФ, согласно выбору и на основе заявления застрахованного лица). Полученный инвестиционный доход разносился по индивидуальным лицевым счетам застрахованных лиц. Кроме того, как было отмечено в Комментарий (датированного 2004 г.) официальных органов к пенсионному законодательству [14], в основе системы ОПС лежит принцип эквивалентности, в соответствии с которым сумма внесенных работодателем страховых взносов и отраженная на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица должна быть в дальнейшем равна сумме пенсионных выплат, что, собственно, было закреплено первой редакцией Федерального закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», а именно: страховые взносы на обязательное пенсионное страхование рассматривались как индивидуально возмездные обязательные платежи, «персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенной на его индивидуальном лицевом счете» [13]. Впоследствии положение об эквивалентности было снято в новой редакции указанного Закона.

Однако первоначально страховая часть трудовой пенсии рассчитывалась на основе величины накопленного капитала и с учётом индексаций, но это не касалось накопительной части трудовой пенсии, так

как при её расчёте и назначении учитывался и инвестиционный доход.

В дальнейшем неоднократно менялся тариф страховых взносов. После его понижения полученных страховых взносов на выплату текущих пенсий стало не хватать. Кроме того, трудовая пенсия у значительного числа граждан по своим размерам оказалась ниже официально принятого прожиточного минимума. В связи с этим был принят ряд мер, направленных, по сути, на борьбу с бедностью пенсионеров, которыми, в частности, устанавливалось, что трудовая пенсия по старости не может быть ниже прожиточного минимума пенсионера (далее – ПМП) в субъекте Российской Федерации [15], а в случае если «материальное обеспечение пенсионера оказывается ниже прожиточного минимума, происходит его доведение до этой величины за счёт федерального и регионального бюджетов» [16].

В результате принцип эквивалентности, как и страховые основы всей системы ОПС, были нарушены, а основным показателем уровня пенсионного обеспечения стал прожиточный минимум пенсионера. С одной стороны, это был весьма важный шаг по пути повышения жизненного уровня пенсионеров, получающих мизерные трудовые/страховые пенсии, без которого обойтись было нельзя, но, с другой стороны, это разрушило страховые механизмы системы ОПС, сблизив её с системой государственного пенсионного обеспечения. Кроме того, на представителей среднего класса и высокодоходных слоёв (с учётом ещё введения предельной базы страховых взносов) это оказало дестимулирующее воздействие, так как сравняло заработанную страховую пенсию и пенсию, полученную, в том числе за счёт трансфертов из федерального бюджета, то есть, связь между фактическим заработком и размером пенсии стала размытой.

В 2001 г. был введен единый социальный налог (далее – ЕСН) с регрессивной шкалой, который заменил страховые взносы в Пенсионный фонд России (ставка 28 % от фонда оплаты труда), за счет которого осуществлялось финансирование текущих и будущих трудовых пенсий (до 100000 руб. – 28,0 %; от 100001 до 300000 руб. – 28000 + 15,8 % с суммы, превышающей 100000 руб.; от 3000001 до 600000 руб. – 59600 руб. + 7,9 % с суммы, превышающей 300000 руб.; свыше 600000 руб. – 83300 руб. + 2,0 % с суммы, превышающей 600000 руб.).

ЕСН был разделен на две равные части: одна часть направлялась в федеральный бюджет для финансирования базовых пенсий, другая – шла на финансирование страховых и накопительных пенсий. Таким образом, в этом налоге были соединены целевые налоговые платежи и страховые взносы [17].

Ставки ЕСН на протяжении всего времени его существования постоянно пересматривались. Так, в 2005 г. произошло резкое снижение ЕСН с 35,6 % до 26 % (из них в ПФР направлялось 20 %). По за-

думке реформатора предполагалось, что эта мера с течением времени приведет к расширению налоговой базы за счет перехода зарплат из нелегального сектора в легальный. Однако ожидания не оправдались, а сокращение ставки ЕСН стало одной из причин дефицита ПФР. Покрытие недостающих расходов, это примерно 1,2 % ВВП, компенсировалось средствами федерального бюджета.

В первое десятилетие XXI в. российскую пенсионную систему часто критиковали за ее нестраховой характер, чтобы частично исправить ситуацию в 2010 г. ЕСН заменили страховыми взносами, уплачиваемыми непосредственно во внебюджетные фонды. Также был установлен предельный размер заработной платы, с которой начисляются страховые взносы, подлежащий изменению по мере роста средней заработной платы. В 2010 г. тариф в ПФР сохранился на прежнем уровне и составил 20 %, но уже в следующем году он был увеличен до 26 %, а в 2012 г. снижен до 22 %.

Пенсионные новации 2010 г. позволили улучшить благосостояние отдельных групп пенсионеров. Во-первых, произошли важные изменения для пенсионеров, чей трудовой стаж формировался в советский период: гражданам, имеющим трудовой стаж до 2002 г. была произведена переоценка пенсионных прав, которая дала им разовое увеличение размера пенсии (валоризация пенсии). Во-вторых, вводилась социальная доплата для пенсионеров, у которых размер пенсии был ниже прожиточного минимума по данному региону. Фактически этой нормой гарантировался минимальный размер пенсии на уровне прожиточного минимума.

В результате реализации этих мер размер трудовых пенсий был увеличен на 45 %, изменилось соотношение между прожиточным минимумом пенсионера и размером пенсии, произошел рост коэффициента замещения до 37 %. Это практически соответствовало международным стандартам в области пенсионного обеспечения (конвенцией МОТ № 102 установлены рекомендации достижения 40%-ного коэффициента замещения [18]), а также сформулированным Министерством здравоохранения и социального развития на их основе целям: 30-летний период страхового стажа гарантирует пенсию в размере не ниже 40 % утраченного заработка [19].

Все эти изменения положительно сказались на благополучии пенсионеров, однако требовали небольших затрат. Только стоимость программы по валоризации пенсий ежегодно требовала 1,1-1,2 % ВВП [20, с. 39], Итогом стало полуторазовое увеличение средств, направляемых на финансирование пенсий.

Выбранный путь пенсионного реформирования, по сути, объединил два совершенно разных подхода в организации систем социальной защиты населения: модель Бисмарка и модель Бевериджа. Первая предполагает построение страховых отношений и

ставит задачу сохранения высокого уровня жизни работника в пенсионный период за счет формирования высокого размера пенсии, равного 60-80 % прежнего дохода. Из второй модели взят ориентир на учреждение социальных гарантий в сфере пенсионного обеспечения: размер пенсии не может быть ниже прожиточного минимума [21, с. 242].

Эта мера имеет противоречивые последствия, поскольку она способствует усилению игнорирования личного вклада работника в формирование пенсионных прав. Так, например, доплаты до прожиточного минимума позволили преодолеть бедность пенсионеров, по крайней мере, на официальном уровне. Однако, с другой стороны, произошло уменьшение роли страховых принципов для пенсионеров с невысокими размерами пенсий: страховой стаж и сумма страховых взносов не во всех случаях стали играть решающую роль при дифференциации их пенсий. В результате на практике случаются такие ситуации, когда размер пенсионной выплаты ранее не работавшего пенсионера незначительно отличается от размера пенсии имеющего длительный период трудового/страхового стажа [22, с. 53].

В конце 2012 г. была утверждена Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации [23]. Этим документом было положено начало очередному витку развития пенсионной системы Российской Федерации. В Стратегии были сформулированы две основные цели: «гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения и обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы». Для их реализации предлагалось осуществить целый ряд мер: во-первых, подчеркивалась необходимость дальнейшего совершенствования социально-страхового принципа функционирования пенсионной системы; во-вторых, акцентировалось внимание на продолжении развития трехуровневой модели пенсионного обеспечения за счет усиления роли корпоративных и частных пенсионных программ; и, в-третьих, был намечен ориентир увеличить средний размер трудовой пенсии по старости до 2,5-3 прожиточных минимумов и достичь значений коэффициента замещения в 40 % и выше.

Одновременно в Стратегии указывалось на ряд противоречий, сложившихся к тому моменту в российской пенсионной системе. Так, к примеру, основной вехой пенсионного перераспределения назывался принцип «дифференцированного пенсионного обеспечения с учётом личного участия в государственной пенсионной системе солидарного характера» [24], однако при этом отмечалось, что «обязательства пенсионной системы будут соответствовать её текущим доходам». Очевидно, что такой подход полностью отменял принцип эквивалентности пенсионного страхования. Кроме этого, в прогнозной части Стратегии указывалось на не-

достаточное финансирование пенсионной сферы и вследствие этого возможное невыполнение в будущем пенсионных обязательств перед застрахованными лицами в полном объеме.

С учётом принятой Стратегии в дальнейшем принимаются федеральные законы «О страховых пенсиях» и «О накопительной пенсии» [25; 26], затем вводится новая пенсионная формула, построенная на основе пенсионных баллов. К этому следует прибавить ограничения на предельную величину базы для исчисления страховых взносов (22 % – в пределах установленной предельной величины базы и 10 % – сверх этой величины), а также то, что все поступившие суммы страховых взносов стали направляться на текущие выплаты пенсий. Балльная система ещё больше закрепила нарушение принципа эквивалентности.

Вместе с тем на определенном этапе развития пенсионной системы стало очевидным, что за счёт финансовых средств, формирующихся из страховых взносов работодателей и направляемых на страховую пенсию, невозможно обеспечить выплату текущих пенсий пенсионерам и что с каждым годом будет требоваться всё больше трансфертов из федерального бюджета на такие выплаты. «Так, в 2018 г. государственные внебюджетные фонды (Пенсионный, социального страхования и обязательного медицинского страхования) потратили почти 11 трлн руб., а федеральный бюджет – 16,7 трлн руб.» [27, с. 7]. Поэтому средства, направляемые на формирование накопительной пенсии «заморозили», и они стали передаваться на выплату текущих пенсий.

Таким образом, финансовой основой системы ОПС стали трансферты из федерального бюджета и частично страховые взносы. К настоящему времени сложилась ситуация, когда система ОПС стала функционировать на принципах перераспределения ВВП между различными социальными группами, т.е., другими словами, речь идёт «о макроэкономическом процессе вторичного общественного распределения». Причём некоторые авторы стали противопоставлять накопительный сегмент системы ОПС её распределительному сегменту (в накопительном сегменте речь идёт о перераспределении дохода конкретного лица между его текущим потреблением и сбережением, т.е. о процессе микроэкономическом, с третичным распределением (в терминах экономической теории)) [28]. Вместе с тем изначально вся система ОПС должна была сформироваться на страховых принципах. Цитируемые авторы предлагают оставить сложившуюся систему ОПС в её распределительной части без изменений, но отделив от неё накопительную часть и передав её в систему НПО.

Проведённый анализ показал, что, начиная своё формирование как страховая система, в которой главенствует принцип эквивалентности, отвечающей сути уравнивающей справедливости, ОПС посте-

пенно перестала быть страховой и перешла к распределяющей справедливости солидарного типа.

Особенности российского рынка труда, характеризующегося невысоким уровнем заработной платы и распространением неустойчивых форм занятости (до 60 % работников организаций) [29, с. 11], а также актуарно необоснованный страховой тариф способствовали уменьшению роли коэффициента замещения в пенсионном процессе. Вместо него главным показателем пенсионного обеспечения стал прожиточный минимум пенсионера. Отсюда, система ОПС, которую изначально планировали развивать на страховых принципах, включая и принцип эквивалентности, стала постепенно трансформироваться в солидарно-распределительную систему. В частности, в первом квартале 2020 г. средний размер пенсии составлял, по данным Росстата, 14924 руб., а прожиточный минимум пенсионера – 8944 руб. [30]. Вместе с тем в результате социальных доплат «абсолютная монетарная бедность среди семей, состоящих из пенсионеров, практически преодолена». Но осталась проблема их относительной монетарной бедности, «составляющей 30 %, что выше её среднероссийского значения (25,2 %)» [29, с. 11]. В конкретном выражении это означает невысокое качество жизни пенсионеров (отсутствие качественного питания, необходимого лекарственного обеспечения, задолженность по платежам в ЖКХ и пр.).

В настоящее время создалась парадоксальная ситуация: система называется страховой, но в своей финансовой основе полностью таковой не является, в ней нарушен один из важнейших принципов страхования – принцип эквивалентности (сумма страхового обеспечения не эквивалентна поступившим в эту систему страховым взносам). Данную систему можно рассматривать как систему борьбы с бедностью, а не как систему, обеспечивающую достойный уровень жизни пенсионерам. «Замораживание» обязательных платежей на накопительную пенсию в ОПС, балльная формула расчета страховой пенсии по старости, отмена индексации пенсий работающим пенсионерам и пр. – всё это отдаляет систему ОПС от страховых механизмов и от базовых задач, сформулированных в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы. Депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга О.Г. Дмитриева в статье «Это был обман граждан. Куда исчезли два триллиона из Пенсионного фонда» отмечает, что с 2014 г. просто прекратилось отчисление на накопительную часть пенсии, и обязательные взносы стали полностью поступать на страховую часть. И это правильно, потому что отсылка денег на накопительную часть образует дыру в Пенсионном фонде. Но тут возникает вопрос – а что с теми деньгами, которые туда поступали целых 12 лет? Известно, что на момент последнего анализа в 2014 г. их было около 2 трлн руб. [31].

Одной из дискутируемых проблем в настоящее время стала проблема накопительной составляющей ОПС, ставшей в солидарно-распределительной системе инородным элементом. Чтобы решить эту проблему первоначально выдвигалась концепция индивидуального пенсионного капитала (далее – ИПК), которой предлагалось ввести в систему НПО, как схему «индивидуального негосударственного пенсионного обеспечения, предполагающую формирование источника пенсионных выплат за счёт отчислений самого гражданина (с предоставлением налоговых льгот) и/или работодателя». Не исключалось, что «работодатель сможет софинансировать взносы работника, получая в этом случае льготы в соответствии с действующим законодательством» [32]. Предусматривался и так называемый «пробный период», в течение которого участник ИПК может в дальнейшем отказаться от уплаты взносов в данную систему. Однако система ИПК не была принята и на смену ей была выдвинута концепция гарантированного пенсионного плана (далее – ГПП), при этом ГПП также рассматривался как одна из схем НПО [33].

Концепция ГПП показала все просчёты современной системы пенсионного страхования, в частности, в ней остался открытым вопрос, что делать с накопительной составляющей системы ОПС. Кроме того, в ней произошло смешение двух систем ОПС и НПО. Так, гарантированный пенсионный план – схема НПО, но накопленные в ней финансовые средства за счёт добровольных взносов работников (возможно совместно с работодателями, хотя конкретного механизма их участия в предложенной концепции нет) предлагается инвестировать по правилам средств пенсионных накоплений. Концепция ГПП предполагает и включение прав участников этой системы в систему страхования вкладов Агентством по страхованию вкладов (далее – АСВ) и пр.

Остаются вопросы и по поводу стимулирования участия работников и работодателей в ГПП. Так, в качестве мер стимулирования участия в этой системе для работодателя предполагается уменьшение налога на прибыль в соответствии с суммой, перечисляемой в ГПП, но этот показатель не может быть больше 12 % расходов на оплату труда. Кроме того, в случае уплаты взносов работодателем (дополнительных взносов, наряду с теми, которые уплачивает сам работник), данные суммы не будут облагаться НДФЛ (при этом вводятся и ограничения, например, сумма дополнительных взносов, не облагаемая НДФЛ, не может быть больше 12 тыс. руб. в год по каждому работнику).

Для расширения системы стимулирования добровольного участия граждан в ГПП целесообразно было бы выделить налоговый вычет для НПО отдельно от иных социальных оснований для таких вычетов, увеличив его размер (например, до 500 тыс. руб.). Но этот вычет представляет интерес только для предста-

вителей среднего класса, численность которого, по разным оценкам 15-20 %, наиболее оптимистичным – немного более 30 % [34]. Для представителей малоимущих слоёв предпочтительней субсидии.

А также для того, чтобы стать участником ГПП, *во-первых*, нужны, прежде всего, финансовые средства, остающиеся сверх текущего потребления, которые участник готов внести в данную систему. Однако ситуация такова, что, согласно официальной статистике, модельная (то есть наиболее распространённая) заработная плата в Российской Федерации за апрель 2019 г. составила 23510 руб. а среди бедных россиян около трети составляли работники [35] (отсюда, понятие работающего бедного), доля «работников организаций с размерами месячной заработной платы ниже 2 ПМтр (прожиточных минимумов трудоспособного населения – *авт.*) составляла в 2019 г. 26,8%». Поэтому, по разным прогнозным оценкам, участвовать в ГПП смогут лишь 10-15 % трудоспособных граждан (те, у кого есть стабильная работа, постоянный заработок, заработок, позволяющий делать накопления на старость и пр.). *Во-вторых*, вопрос о собственности накопленных пенсионных средств в ГПП остаётся открытым. *В-третьих*, возникают вопросы и с сохранностью данных средств. Так, в настоящее время система АСВ гарантирует только номинал суммы начисленной на пенсионные счета застрахованных лиц и не защищает данные средств ни от обесценивания по инфляции, ни от потери инвестиционного дохода, что является нарушением принципа эквивалентности и уравнивающей справедливости.

В социально-экономическом отношении вопрос о природе страховой (трудовой) пенсии до сих пор остаётся открытым. В ФЗ № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» страховая пенсия – это «компенсация гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения». И эта компенсация уже не строится на принципе эквивалентности и не вписывается в рамки уравнивающей справедливости. Вместе с тем солидарно-распределительная часть системы ОПС (в её нынешнем варианте) с её распределяющей справедливостью гармонизирует с данной конструкцией, однако накопительная часть этой системы явно выходит за её границы и требует именно полновесной реализации принципа эквивалентности и уравнивающей справедливости. Возможно, следовало бы изначально формировать в социально-трудовых отношениях две пенсионные системы: солидарно-распределительную (для лиц с невысокими заработными платами) и, собственно, страховую (для представителей среднего класса и высокодоходных слоёв).

Проведённый анализ показал, что, как правило, необходимость реформирования пенсионной систе-

мы в нашей стране возникала тогда, когда обнаруживались проблемы в финансовом обеспечении этой системы, задача же повышения уровня пенсионного обеспечения граждан рассматривалась как вторичная. При этом важно было не допустить абсолютной бедности пенсионеров, но борьба с их относительной бедностью в расчёт не принималась. Представляется, что важно изменить саму направленность реформирования пенсионной системы, по меньшей мере, создав благоприятные условия для пенсионного обеспечения представителей тех слоёв, которые могут сформировать себе достойную пенсию сами.

Президент России Владимир Владимирович Путин в своем Указе от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» поставил задачу обеспечить рост доходов и пенсий не ниже инфляции [36].

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. – 2020. – 4 июля. – № 144.
2. Путин заявил об индексации пенсий на 6,3 процента. – URL: <https://rg.ru/2020/09/23/putin-zaiavil-o-indeksacii-pensij-na-63-procenta.html>.
3. Путин успокоил пенсионеров насчет возраста и индексации. – URL: <https://www.rosbalt.ru/business/2019/12/19/1819359.html>.
4. Закон РФ от 20.11.1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (утратил силу) // СПС Гарант.
5. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 113-ФЗ (с изм. от 30.12.2001 г.) «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» // СПС Гарант.
6. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения в России: учеб. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 614 с.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.03.1992 г. № 130 «Об утверждении Списка производств и профессий текстильной промышленности, работа в которых дает женщинам право на пенсию по возрасту по достижении 50 лет и при стаже работы в этих производствах и профессиях не менее 20 лет» // Российская газета. – 1992. – 14 марта.
8. Постановление Совета Министров РСФСР от 13.09.1991 г. № 481 «Об утверждении списка работ и профессий, дающих право на пенсию за выслугу лет независимо от возраста при занятости на указанных работах не менее 25 лет» (указанный список работ применяется при срочном назначении трудовой пенсии по старости – Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2002 г. № 537 «О Списках производств, работ, профессий и должностей, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”, и об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости работникам летного состава гражданской авиации в соответствии со статьей 27 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации”» (ред. от 24.04.2003 г.) // Российская газета. – 2002. – 24 июля.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.08.1995 г. № 790 «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» (ред. от 30.05.1997 г.) // Российская газета. – 1995. – 23 августа.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.1998 г. № 463 «О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации» (ред. от 17.09.1999 г.) // Российская газета. – 1998. – 26 мая.
11. Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 01.10.2019 г.) // Российская газета. – 2001. – 20 декабря.
12. Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ред. от 07.03.2018 г.) // Российская газета. – 2001. – 20 декабря.
13. Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (ред. от 01.04.2020 г.) // Российская газета. – 2001. – 20 декабря.
14. Комментарий официальных органов к пенсионному законодательству Российской Федерации / Под ред. рук. Департамента по вопросам пенсионного обеспечения Министерства труда и социального развития Ю.В. Воронина. – М.: МЦФЭР, 2004. – 1367 с.
15. Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”» (ред. от 19.12.2016 г.) // СПС Консультант Плюс.
16. Сулейманова Ф.О. Права лиц пожилого возраста на социальное обеспечение по российскому законодательству // Социальное и пенсионное право. – 2018. – № 2. – С. 15-20.

17. Гурвич Е.Т. Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики. – 2007. – № 9. – С. 46-71.
18. Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Заключена в г. Женеве 28.06.1952 г.). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347616/
19. Доклад Министра Т. Голиковой «Об итогах работы Министерства здравоохранения и социального развития России в 2010 г и задачах на 2011 г.». – URL: <http://www.gosbook.ru/node/19241>.
20. Гурвич Е., Сони́на Ю. Микроанализ российской пенсионной системы // Вопросы экономики. – 2012. – № 2. – С. 27-51.
21. Пенсионное страхование: философия, история, теория и практика: учеб. / С.А. Хмелевская, Д.Н. Ермаков и др. – М.: Дашков и К°, 2018. – 719 с.
22. Мосейко В.В. Пенсионное обеспечение в России: анализ неравенства // Вестник МГУ. Серия 6: Экономика. – 2017. – № 3. – С. 43-60.
23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 №2524-р (ред. от 24.10.2018) «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 г. №2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» (ред. от 24.10.2018 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 53. – Ч. 2. – Ст. 8029.
25. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (с изм. от 22.04.2020 г.) // Российская газета. – 2013. – 31 декабря.
26. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» (ред. от 03.10.2018) // СПС Консультант Плюс.
27. Воронин Ю.В., Гонтмахер Е.Ш., Сафонов А.Л. Обязательное социальное страхование: пути реформирования / Политика активного долголетия и пенсионные реформы: российский и международный опыт. Вып. 1 [Текст]: сб. ст. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. – С. 7-20.
28. Воронин Ю.В., Столяров А.В. Трансформация накопительного элемента пенсионной системы Российской Федерации: в поисках концептуализации современной модели // Журнал российского права. – 2020. – №2. – С. 94-111.
29. Бобков В.Н., Одинцова Е.В., Бобков Н.В. Актуальность разработки национальной Программы повышения доходов, снижения бедности и неравенства // Уровень жизни населения регионов России. – 2020. – № 2. – С. 9-24.
30. Приказ Минтруда России от 25.06.2020 №372н «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2020 года» (зарегистрирован в Минюсте России 14.07.2020 №58939) // Консультант Плюс.
31. «Это был обман граждан». Куда исчезли два триллиона из Пенсионного фонда. – URL: <https://www.severreal.org/a/30871106.html>.
32. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019-2021 годов (разработаны Банком России). – М.: Банк России, 2019.
33. Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам негосударственного пенсионного обеспечения» (подготовлен Минфином России, ID проекта 02/04/09-19/00095019) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.10.2019 г.) // СПС Консультант Плюс.
34. Тихонова Н.Е. Российский средний класс в фокусе разных теоретических подходов: границы, состав и специфика. – URL: https://isp.hse.ru/data/2019/10/04/1541835897/03%20Natalia%20Tikhinova_03-10-2019_RU.pdf.
35. Сведения о распределении численности работников по размерам заработной платы за апрель 2019 г. (статистический бюллетень). – М.: Росстат, 2020.
36. Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2020. – № 30 – Ст. 4884.

Features of the Implementation of the Regional State Social Policy in the Russian Federation (on the Example of Pension Provision)

Khusnullin R.K.

Saint-Petersburg State University of Economics

Ermakov D.N.

Polyus Research Institute of M.F. Stelmakh Joint Stock Company

The article analyzes the historical stages of the formation of the pension system of the Russian Federation in a market economy. Based on statistical data, the authors reveal contradictory aspects of the social policy of the Russian state in the field of pension provision. The authors of the article comprehensively analyze the key historical aspects of the development of the pension system of the Russian Federation and develop a set of proposals aimed at improving the pension legislation.

Key words: pension, mandatory pension provision, non-state pension provision, non-state pension fund, state social extra-budgetary funds, individual pension capital.