

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА ПРАВОВЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему:

«Актуальные правовые проблемы развития пенсионной системы России и пути
их решения»

Выполнила:

студентка 4 курса группы УЭФ

Посредник Алина Валерьевна

Научный руководитель:

заведующий кафедрой правовых

основ управления, д. ю. н., доцент

Лексин Иван Владимирович

МОСКВА, 2020

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Концептуальные основы реформирования пенсионной системы	6
1.1. Основные модели пенсионного обеспечения.....	6
1.2. Цели и принципы проведения пенсионных реформ: зарубежный и отечественный опыт	9
1.3. Строение организационно-правового механизма проведения пенсионных реформ	21
Глава 2. Текущее состояние пенсионной системы России	30
2.1. Законодательная база пенсионной системы и её недостатки	30
2.2. Практика реализации законодательства	36
2.3. Финансовое обоснование и финансовые последствия реформирования.	40
Глава 3. Пути решения проблем и дальнейшее развитие пенсионной системы Российской Федерации	51
3.1. Пути совершенствования законодательной базы в сфере пенсионного обеспечения.....	51
3.2. Модернизация механизмов формирования финансовой составляющей пенсионной системы	53
Заключение	61
Библиографический список	63

Введение

Пенсионная система государства является важнейшим фактором достойного уровня социально-экономического благосостояния общества. Благодаря наличию пенсионного обеспечения в обществе удастся сохранить относительную стабильность, поддерживать приемлемый уровень жизни незащищенных слоев населения, а также не допускать гипертрофированной дифференциации населения по величине дохода.

Пенсия во многом является результирующей трудовой деятельности человека в допенсионный период и напрямую зависит от того, где и как работал человек. В период своей трудовой активности индивид создает добавочную стоимость, которая полностью переходит в собственность либо владельца бизнеса, либо государства. В свою очередь за свой труд работник получает материальное вознаграждение, которое тратится на восстановление своих сил и энергии. Однако при наступлении определенного возраста человек теряет былую производительность, начинает быстро утомляться и становится менее эффективным, чем раньше. Когда это происходит, подразумевается, что человек должен уйти на заслуженный отдых, который ему обеспечит либо государство, либо он сам, если позаботится о своей старости заранее.

Первоначально не все имели право на пенсионное обеспечение, но в 20 веке вместе с понятием социального государства в привычный обиход вошло и понятие всеобщего пенсионного обеспечения. Однако в 21 веке модели всеобщего пенсионного обеспечения потребовалось реформирование в части возрастных рамок выхода на пенсию, формулы начисления пенсии и пр. Данные преобразования стали болезненными для всех государств современного мира.

В 2018 году в России была начата пенсионная реформа, в соответствии с которой произошло повышение возраста выхода на пенсию. Данное изменение привело к росту уровня недовольства населения и готовности протестовать. Проходили митинги, было протестное голосование на выборах глав субъектов

федерации и депутатов региональных парламентов, депутаты Государственной Думы обращались в Конституционный Суд.

3 апреля 2019 года Конституционный Суд Российской Федерации отклонил запрос депутатов Государственной Думы Российской Федерации о соответствии статей 4 и 7 Федерального закона от 3 октября 2018 года №350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплат пенсий» Конституции Российской Федерации и принял решение не рассматривать данный вопрос. «Признать запрос группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесения, предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления»¹. Данным решением Конституционный Суд Российской Федерации предпринял попытку поставить точку в дискуссии по поводу законности решения о преобразованиях в пенсионной системе России, принятого в 2019 году.

В июне 2018 года Правительство Российской Федерации пошло на беспрецедентный шаг в истории современной России, а именно на разрушение той системы пенсионного обеспечения, которая была создана в 1932 году прошлого столетия и просуществовала более 80 лет практически в неизменном виде. Однако, в связи с изменившимися демографическими условиями, увеличением продолжительности жизни в стране данная мера во многом была вынужденной. Пенсионная реформа коснулась практически каждого в нашей стране. Решение о повышении пенсионного возраста породило множество дискуссий и разногласий в обществе, которые не стихают до сих пор.

За последний год появился ряд исследований пенсионной реформы с позиции экономической науки, однако комплексного анализа правовой составляющей пенсионных преобразований до сих пор не было проведено.

¹ СЗ РФ. 2019. №14. Ст. 1650.

Поэтому данная тема на сегодняшний день является актуальной и востребованной.

Доказательством этого также является и то, что в поправках к Конституции Российской Федерации, голосование по которым пройдет после снятия режима самоизоляции, предлагается закрепить принципы формирования пенсионного обеспечения, а также необходимость индексации пенсий не реже одного раза в год².

Объектом данного исследования является система общественных отношений, складывающихся по поводу организации пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

Предмет исследования – пенсионное законодательство России и другие официальные документы о реформировании пенсионной системы, содержащиеся в них формулировки правовых норм, практика их реализации.

Целями исследования являлись выявление проблем в законодательной базе пенсионной системы и практике ее реализации и выработка рекомендаций по совершенствованию российского пенсионного законодательства.

Для решения указанных целей решены следующие задачи:

- выявить основные причины трансформации пенсионной системы;
- провести анализ правоприменительной практики пенсионного законодательства в России;
- проанализировать законодательную базу пенсионной реформы 2019-2028 гг. в России;
- проанализировать финансовую составляющую пенсионной реформы 2019-2028 гг. в Российской Федерации.

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

Глава 1. Концептуальные основы реформирования пенсионной системы

1.1. Основные модели пенсионного обеспечения

Основными критериями выделения пенсионных моделей является способ организации финансовых механизмов пенсионного обеспечения и их взаимосвязи с социально-трудовыми факторами. К данным критериям относят:

- источники финансирования пенсионного фонда;
- вид пенсионного обеспечения (с установленными взносами или установленными выплатами);
- методика расчета величины пенсий;
- модель индексации размера пенсионного обеспечения;
- квалификационные требования для предоставления пенсионного обеспечения.³

Важную роль при выделении модели пенсионного обеспечения играют способы финансирования. На сегодняшний день принято выделять следующие модели финансовой организации пенсионной системы: распределительную модель финансирования, условно-накопительную, накопительную и профессиональную модель организации финансирования пенсионной системы.

Распределительная модель финансирования базируется на принципах социального страхования, к которым относят сочетания персональной ответственности, общественной или коллективной ответственности, а также солидарной взаимопомощи. Фактически в рамках данного способа финансирования пенсионной модели ответственность за пенсионное обеспечение в старости несет как человек, как работодатель, так и государства, которые играют одинаковую роль при формировании пенсионного фонда.

Условно-накопительная модель финансирования формируется на пересечении личного пенсионного страхования и социального. То есть в рамках данной финансовой модели ответственность за пенсионное обеспечение

³ Роиц В. Д. Пенсионное страхование и обеспечение: учебное пособие для вузов. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2020. С. 85.

распределяется между работодателем и человеком. Другими словами, отчисления совершаются как работодателем, посредством уплаты необходимых социальных налогов, часть из которых перечисляется в пенсионный фонд, так и работником.

В свою очередь, накопительная модель финансирования пенсионной системы полностью базируется на индивидуальной ответственности. В рамках данного способа финансирования ответственность за размер пенсионного обеспечения полностью лежит на человеке, который совершает регулярно отчисления в пенсионный фонд самостоятельно, без посредников в лице работодателя или государства. Данную модель, иногда называют частным пенсионным страхованием⁴.

Таким образом, в зависимости от способа финансирования системы пенсионного обеспечения, а также характера взаимосвязи модели финансирования и социально-трудовых факторов, принято выделять следующие модели пенсионного обеспечения:

- накопительная модель пенсионного обеспечения;
- распределительная модель пенсионного обеспечения.

Накопительная модель, иногда ее называют капитализированной пенсионной схемой, формируется посредством регулярных отчислений работником или работодателем в пенсионные фонды (государственные или негосударственные), где есть личный счет работника. На данном счете в течение всего периода трудовой активности накапливается сумма, которая в дальнейшем будет использоваться для пенсионного обеспечения работника, после завершения трудовой активности и выхода на пенсию. Необходимо отметить, что пенсионный фонд может использовать средства со счета работника для инвестирования в различные финансовые инструменты. В свою очередь дивиденды от вложений являются также источником пополнения пенсионного счета⁵.

⁴ Аракчеев В. С. Пенсионное право России. М.: Юридический центр Пресс, 2014. С. 102.

⁵ Косаренко Н. Н. Право социального обеспечения. Учебник. – М: КноРус, 2019. С. 83.

Как было уже сказано, средства накопительной пенсии будут расходоваться только после выхода на пенсию, при этом любая возможность перераспределения финансовых ресурсов в рамках всего пенсионного фонда со счета будущего пенсионера полностью исключается. Поэтому в рамках данной пенсионной модели каждое застрахованное лицо получит при выходе на пенсию не более того, что им было внесено, а также накоплено посредством финансовых инструментов.

Таким образом, итоговая накопленная сумма за весь период трудовой активности человека будет являться исходной величиной для дальнейшей покупки аннуитета определенного размера. В свою очередь, именно размер аннуитета и определить будущую величину пенсии.⁶

Другой моделью пенсионного обеспечения является распределительная модель. Данная модель также как и накопительная базируется посредством регулярных отчислений, которые совершают как работодатели, так и могут их совершать работники. Внесенные средства в пенсионный фонд размещаются также на специальных счетах, которые закреплены за работником. Однако основным отличие данной модели является то, что со счета средства расходуются практически сразу на выплаты пенсий тем, кто в настоящий момент уже является пенсионером. Фактически на счетах средства не задерживаются больше двух-трех месяцев, это говорит о том, что все средства, поступающие от людей, находящихся в трудовом возрасте, расходуются, или другими словами, перераспределяются, на пенсионное обеспечение пенсионеров. Данная модель является итогом исторического развития государства всеобщего благоденствия. На сегодняшний день распространена в бывших социалистических странах. Однако главным изъяном данной модели является то, что фактически трудоспособное население содержит людей пенсионного возраста. При нарушении демографических пропорций, когда людей пожилого возраста становится больше, а трудоспособного населения

⁶ Роиц В. Д. Пенсионное страхование и обеспечение: учебное пособие для вузов. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2020. С.87.

меньше, данная модель дает сбой. Именно дисфункции данной системы и являются причинами непопулярных пенсионных реформ в странах Европы и бывших странах СССР.

Главным отличием распределительной модели от накопительной является также и то, что в распределительном пенсионном обеспечении отсутствует инвестиционный подход к накоплению средств внутри пенсионного фонда. В свою очередь, индексация пенсии в рамках распределительной модели происходит в соответствии с моделью, установленной на государственном уровне.

Основным достоинством распределительной системы является то, что данная модель является гибкой и позволяет менять установившиеся правила без серьезных административных и иных барьеров. В свою очередь, в рамках накопительной системы такие действия недопустимы. Изменения ставки и способа внесения взносов оказывает влияние на пенсионное обеспечение ныне работающих. Однако нововведение на практике будет реализовано только после выхода человека на пенсию, что может произойти только через несколько десятилетий.

Еще одним достоинством распределительной пенсионной модели является то, что она, в отличие от накопительной модели, защищена от рисков инвестирования и турбулентности финансового рынка.⁷

Таким образом, распределительная и накопительная модель являются основными моделями пенсионного обеспечения. Основное различие этих двух моделей заключается в характере расходования поступающих средств. В распределительной модели средства расходуются практически сразу, а в накопительной средства резервируются.

1.2. Цели и принципы проведения пенсионных реформ: зарубежный и отечественный опыт

Система пенсионного обеспечения – одна из важнейших составляющих всей финансовой системы любого современного государства. За последние

⁷ Лушникова М. В. Курс права социального обеспечения. М.: Юстицинформ, 2016. С. 313.

несколько десятилетий большое количество стран столкнулись с необходимостью реформирования пенсионных систем, вызванной экономическими, социальными, и демографическими изменениями.

За последние три десятилетия российская пенсионная система также подверглась фундаментальным изменениям, которые были связаны, в первую очередь, с проведением экономических реформ в условиях перехода Российской Федерации к рыночным отношениям. Денежные средства государственного пенсионного обеспечения были выведены в самостоятельный государственный внебюджетный фонд, то есть в Пенсионный фонд России. Произошло усовершенствование страховых принципов пенсионного обеспечения, в соответствии с которыми получили развитие разные формы добровольного пенсионного негосударственного обеспечения, повысился возраст выхода на пенсию.⁸

Однако по-прежнему остаются нерешенными проблемы маленьких пенсий, уровня замещения пенсий ранее получаемого дохода, неадекватной дифференциации размеров трудовых пенсий, низкая заинтересованность в участии в пенсионном обеспечении.

Для решения этих и других проблем предпринималась не одна попытка совершенствования пенсионного механизма.

Целью первого этапа (1990-1992 гг.) пенсионной реформы стало усовершенствование страховых принципов пенсионного обеспечения и основание института негосударственного пенсионного обеспечения с принятием закона «О государственных пенсиях в Российской Федерации» и подписания Указа Президента «О негосударственных пенсионных фондах».

Закон Российской Федерации от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» установил прямую зависимость размера трудовой пенсии от продолжительности трудового стажа и величины заработка. Но в нем сохранились базовые признаки советской

⁸ Лазаренко А. Л., Уварова Е. Е., Алтынникова Л. А., Реформирование пенсионного страхования в России// Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3(13). С. 59.

уравнительной системы пенсионного обеспечения: предельные ограничения на размеры пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца (не более 3-х минимальных размеров пенсии) с одной стороны, и с другой — значительный набор различных компенсационных доплат для многочисленных категорий пенсионеров.⁹

Переход экономики на рыночные рельсы вскрыл недоработки и противоречия в модели пенсионной системы России, закреплённой определёнными нормативно-правовыми актами, без разрешения которых было невозможно её устойчивое и стабильное развитие, а также повышение уровня пенсионного обеспечения.¹⁰

В августе 1995 года Правительством Российской Федерации была одобрена первая Концепция реформы системы пенсионного обеспечения. Её целью стал последовательный переход от уравнительно-распределительного порядка государственного пенсионного обеспечения к государственному пенсионному страхованию на солидарно-распределительных принципах через рационализацию и оптимизацию условий и норм пенсионного обеспечения. Это послужило точкой отсчёта для второго этапа пенсионного реформирования.¹¹

Концепция реформирования системы пенсионного страхования в Российской Федерации обусловила основные направления для дальнейшего развития и формирования системы пенсионного обеспечения.

Основной предпосылкой к таким изменениям стал тот факт, что переход к рыночной экономике требовал сближения пенсионного законодательства Российской Федерации с пенсионным законодательством других стран и, в первую очередь, европейских, которые, хотя и установили высокие стандарты в

⁹ Дегтярев Г. П. Пенсионные реформы в России. М.: Academia, 2003. С. 53.

¹⁰ Лазаренко А. Л., Уварова Е. Е., Алтынникова Л. А., Реформирование пенсионного страхования в России// Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3(13). С. 59.

¹¹ Указ. соч. С. 60.

этой области, имеют весьма рациональные пенсионные системы, позволяющие национальным товаропроизводителям оставаться конкурентоспособными.¹²

Новая модель характеризовалась, во-первых, формированием двухуровневой системы государственных пенсионных выплат. Они состояли из базовой пенсии (начислялась вне зависимости от трудового стажа в фиксированном размере, который определялся с учетом прожиточного минимума пенсионера и также степени утраты трудоспособности) и трудовой, или страховой пенсии (ее размер определялся с учетом трудового или страхового стажа, который был связан с длительностью уплаты страховых взносов, а также с размером заработной платы). Во-вторых, была введена солидарная ответственности работника и работодателя за уплату страховых взносов через поэтапное установление одинаковых норм страховых взносов в процентах к заработку работника. В-третьих, в Пенсионном фонде России был создан резервный фонд.¹³

Также законодательно был закреплён один из важнейших принципов пенсионного страхования – исчисление трудовой пенсии исходя из размера дохода, который участвовал в формировании финансовой базы Пенсионного фонда, то есть из тех видов денежных выплат работнику, на которые начислялись страховые взносы.

Но уже в 1997 году еще в условиях незавершенности ранее намеченных преобразований начались подготовительные работы по созданию новой концепции пенсионного реформирования. В ее основу были заложены рекомендации от Всемирного банка для государств с переходной экономикой, в том числе и для России. Данные рекомендации заключались в приватизации пенсионной системы по примеру Чили.¹⁴

¹² Право социального обеспечения в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для вузов. Ю. П. Орловский [и др.]; под общей редакцией Ю. П. Орловского. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2020. С. 69.

¹³ Лазаренко А. Л., Уварова Е. Е., Алтынникова Л. А., Реформирование пенсионного страхования в России// Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3(13). С. 60.

¹⁴ Роик В. Д. Пенсионный возраст и модернизация пенсионных систем: отечественный и зарубежный опыт: монография. Москва: Издательство Юрайт, 2020. С. 146.

Было ликвидировано наследие советской системы в виде уравнительности трудовой пенсий. Для этого принимается еще один закон, регулирующий пенсионное обеспечение населения – ФЗ от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий», которым вводился такой показатель, как «индивидуальный коэффициент пенсионера» (ИКП)¹⁵.

Такой коэффициент устанавливался путем умножения размера пенсии в процентах, который полагался пенсионеру в зависимости от длительности его трудовой деятельности, на отношение среднемесячного дохода за установленный период, исходя из которого высчитывалась пенсия, к среднемесячному заработку в стране за тот же период. Однако из-за экономических трудностей в то время ограничения на размер пенсионных выплат с введением ИКП не были полностью ликвидированы.

Содержанием концепции пенсионного обеспечения, разработанной Всемирным банком, стало создание уже трехуровневой системы пенсионного обеспечения:

- система единых по условиям назначения и размерам социальных выплат, которые предоставляются за счет общих налоговых поступлений после проверки в необходимости данных выплат;
- обязательная накопительная система, которая охватывает всех работников по найму;
- различные дополнительные пенсионные системы.¹⁶

Но снова были выявлены серьезные недоработки и уже 20 мая 1998 года Правительство Российской Федерации одобрило Программу пенсионной реформы, которая предусматривала переход к смешанному пенсионному обеспечению на основе распределительного принципа пенсионного финансирования. Это ознаменовало третий этап реформирования в сфере пенсионного обеспечения.

¹⁵ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3585.

¹⁶ Лазаренко А. Л., Уварова Е. Е., Алтынникова Л. А., Реформирование пенсионного страхования в России// Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3(13). С. 61.

Новая программа стала объединением двух предшествующих концепций и опиралась на шведские подходы к государственному реформированию системы пенсионного обеспечения. Целью программы пенсионного реформирования стал переход в рамках персонифицированного учета к условно-накопительному механизму, согласно которому исчисление трудовой пенсии производится из уплаченной суммы страховых взносов с учетом актуарного фактора, который подразумевает использование в расчетах возраста выхода на пенсию, а также связанных с ним различий в продолжительности предстоящей жизни и периода выплаты пенсии.

Наравне с этим было предложено и поэтапное введение накопительного метода исчисления размера пенсии государственных пенсий.

Главная проблема, которая возникла в ходе реализации накопительной модели пенсионного обеспечения, стала необходимость финансирования расходов переходного периода, которые связаны с перераспределением страховых взносов.

В Программе пенсионной реформы 1998 года планировалось поэтапное устранение возрастных различий выхода на пенсию у мужчин и женщин через дестимулирование более раннего выхода женщин на пенсию, а также уменьшение размера части пенсии, которая выплачивалась по условно-накопительной системе с помощью изменения коэффициентов для разных возрастных групп.

Но учитывая возможные социально-экономические последствия, а также финансовый кризис 1998 года, был принят глубоко переработанный вариант Программы, который был одобрен Правительством РФ 17 мая 2001 года.

15 и 17 декабря 2001 года были приняты Федеральные законы (Федеральный закон от 15.12.2001 №167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.12.2001 №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», Федеральный закон от 17.12.2001 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»), которые были направлены на дальнейшую

трансформацию пенсионной системы Российской Федерации. 1 января 2002 года эти законы вступили в силу. С этого момента начался четвертый этап реформирования пенсионной системы России.

Новая система пенсионного обеспечения в Российской Федерации характеризовалась следующими чертами:

1) введение новой расчетной формулы трудовой пенсии, состоящей из трех частей: базовой, страховой и накопительной;

2) отмена каких-либо ограничений по сумме дохода, который учитывается при установлении размера трудовой пенсии, но с ограничением суммарного размера базовой и страховой составляющих пенсии определенным уровнем дохода застрахованного лица;

3) у всех категорий пенсионеров полное сохранение пенсионных прав путем перерасчета назначенной пенсии в эквивалентную сумму расчетного пенсионного капитала, обеспечивающего получение пенсии в течение всего периода ее выплаты в установленном размере;

4) усовершенствование механизма индексации (индексация размера государственной пенсии, учитывая рост средней заработной платы по стране и темпы инфляции);

5) создание механизма дополнительного пенсионного страхования через мотивацию к формированию пенсионных накоплений и увеличение гарантий их сохранности;

6) формирование условий для развития отраслевых и региональных пенсионных систем, образующиеся за счет дополнительных отчислений работодателей на добровольной основе в соответствующие НПФ (негосударственные пенсионные фонды).¹⁷

Основной целью пенсионной реформы 2002 года было повышение размера пенсионного обеспечения за счет использования дополнительных источников финансирования. В рамках реформы, в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 №167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской

¹⁷ СЗ РФ. 2001. №52. Ст. 4920.

Федерации» вводилась возможность инвестирования части пенсионных отчислений¹⁸, а также размер пенсии ставился в зависимость от размера зарплаты, в соответствии с Федеральным законом от 17.12. 2001 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁹.

Фактически данная реформа ознаменовала переход от уравнилельно-распределительной модели пенсионного обеспечения к распределительно-накопительной.²⁰ Другими словами, после вступления новых правил регулирования пенсионного обеспечения некоторая часть пенсионных отчислений предполагалось, что будет поступать на личный счет работника в Пенсионном фонде России.²¹ В дальнейшем средства с этого счета будут инвестироваться в различные финансовые инструменты, которые будут установлены государством отдельно. В итоге к старости на пенсионном счете будет накапливаться определенная сумма.

Однако реформа 2002 года не смогла решить все проблемы пенсионного обеспечения. Отсутствовали гарантии доходности от инвестирования средств пенсионных накоплений. То есть у пенсионеров не было уверенности в обеспечении хотя бы минимального уровня жизни. Не существовало механизма, который возмещал бы потери пенсионных накоплений в случае банкротства управляющих компаний и НПФ.

Фундаментальный институт пенсионной системы Российской Федерации – обязательное пенсионное страхование. В свою очередь величина уплаченных страховых взносов и ожидаемый временной период выплаты пенсии являются основными элементами в пенсионной формуле, по которой определяется страховая и накопительная часть трудовой пенсии.

Внедрение многоэлементного строения трудовой пенсии определило специфику формирования финансовых ресурсов для ее обеспечения.

¹⁸ СЗ РФ. 2001. №51. Ст.4832.

¹⁹ СЗ РФ. 2001. №52. Ст. 4920.

²⁰ Якушкин С. А. Пенсионная реформа в России: перспективы развития // Бюллетень науки и практики. 2017. № 8 (21).

²¹ Кутепова К. О. Все о пенсиях. Виды, условия назначения, размер / К.О. Кутепова, А. Г. Степанов. М.: Омега-Л, 2011. С. 56.

Обеспечение выплат по базовой части трудовой пенсии осуществлялось за счет суммарного объема единого социального налога (ЕСН), который зачисляется в федеральный бюджет, а страховой и накопительной частей – за счет страховых взносов, которые зачисляются в бюджет Пенсионного фонда России.²²

В 2008 году последовала новая реформа накопительной части трудовой пенсии. В соответствии с Федеральным законом от 30.04.2008 №56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» накопительная часть основывалась на таких принципах, как добровольность, государственное софинансирование, установление минимального размера «вложения» сумм для граждан и максимальной суммы для возможной поддержки со стороны государства, временные рамки, ограничивающие действие механизма государственного софинансирования, увеличенный размер стимулирования государством более позднего выхода на пенсию после достижения работником пенсионного возраста.²³

С мировым финансовым кризисом 2008-2009 гг. связывают шестой этап пенсионной реформы в России, который ознаменовался принятием Федерального закона от 24.07.2009 №212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный Фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»²⁴. Основная цель – переход к страховой модели с 1 января 2010 года, что получило свое закрепление в Федеральном законе от 24.07.2009. №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

²² Гусаков Д. Б. История пенсионного обеспечения и социального страхования в России. Москва: Санкт-Петербургский государственный институт психологии и социальной работы, 2011. С. 201.

²³ СЗ РФ. 2008. №18. Ст. 1943.

²⁴ СЗ РФ. 2009. №30. Ст.3738.

Пенсионный Фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».²⁵ Происходит реформирование принципов формирования доходов ПФР. Ввелись страховые взносы на обязательное пенсионное страхование вместо ЕСН.

С 2011 года на 6% вырос тариф страховых взносов в бюджет ПФР. Это сделало Фонд несколько финансово самостоятельнее от трансфертов из федерального бюджета. Но это не было решением существующих проблем, и долгосрочной несбалансированности бюджета. Так в 2011 году сумма объём трансфертов сократился по отношению к 2010 году с 2643,8 млрд рублей до 2379,8 млрд рублей, но уже в 2012 году последовал рост до 2815,6 млрд рублей.

Сохранялось существенное ограничение размеров трудовых пенсий, так как в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27.11.2010 №933 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 1 января 2011г» база для начислений страховых взносов в сумме не превышала 463 000 рублей²⁶, что было невыгодным для людей с высоким и даже средним уровнем дохода. В некоторых регионах уже в середине третьего квартала прекращались отчисления по страховым взносам. А следовательно, росла необходимость в дотациях из федерального бюджета в ПФР для выплаты пенсий. Поэтому нагрузка на федеральный бюджет увеличивалась.

В системе пенсионного обеспечения сохранялись следующие проблемы:

- дефицитность бюджета Пенсионного фонда России и его финансовой зависимости от федерального бюджета;
- снижение коэффициента замещения, то есть соотношения пенсии и прежних доходов человека в период трудовой активности;

²⁵ СЗ РФ. 2009. №30. Ст. 3739.

²⁶ СЗ РФ. 2010. №49. Ст. 6513.

К причинам дефицита бюджета Фонда относятся и внешние факторы, такие как демографические и макроэкономические условия, воздействовать на которые пенсионная система не может. К ним относится увеличение среднего возраста населения и коэффициента старения, снижение соотношения работающих и пенсионеров, а также увеличение размеров сокрытия заработной платы (половина фонда заработной платы).

Через пять лет проводилось снова реформирование пенсионной системы. На этот раз оно заключалось во введении двух видов пенсий для обязательного пенсионного страхования – пенсия страховая и пенсия накопительная.

Теперь работодатель перечисляет за своих сотрудников страховые взносы в размере 30 % от фонда заработной платы, в которые входит и отчисления на пенсионное обеспечение (22%).

До начала 2016 года каждому гражданину, в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 №400-ФЗ «О страховых пенсиях»²⁷ родившемуся в 1967 году и раньше предоставлялось право выбора: формировать только страховую пенсию (в размере 22%), или формировать и страховую (в размере 16%) и накопительную (в размере 6%), в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 №424-ФЗ «О накопительной пенсии», одновременно.²⁸

В случае отсутствия такого волеизъявления будет «накапливаться» только страховая пенсия, которая учитывается в условных единицах, то есть в «баллах», стоимостная оценка которых устанавливается ежегодно.

И последний недавно начавшийся этап пенсионного реформирования – это постепенное повышение пенсионного возраста до 60 и 65 лет и женщин и мужчин соответственно.

Пенсионные системы многих развитых стран давно перешли 65-летнюю границу для выхода на пенсию и даже без гендерных различий. Россия до 2019 года значительно отставала от этого.

²⁷ СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6965.

²⁸ СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6989.

Целью этой реформы стала необходимость в сокращении дефицита бюджета Пенсионного фонда России, который из года в год только увеличивался. Повышение порога выхода на пенсию должно сократить общее количество пенсионеров, а следовательно, и снизить финансовую нагрузку на бюджет.

В настоящее время численность пенсионеров составляет 46 млн чел., численность занятых в экономике, приходящихся на одного пенсионера (в среднем за год), составляет уже 1,1 человека. Нагрузка на работающую часть населения России продолжает расти. Сокращение численности трудоспособного населения, увеличение продолжительности жизни и изменение в возрастной структуре населения России в течение ближайшего десятилетия приведут к увеличению числа пенсионеров на одного занятого.

Финансовая устойчивость – это состояние полной платежеспособности организации, а применительно к пенсионной системе – это условие полного и своевременного исполнения пенсионных обязательств. Это условие в настоящее время исполняется бюджетом, но за счет трансфертов. Доходы Пенсионного Фонда России за 2018 год составили 8,27 трлн руб., в том числе трансферты из федерального бюджета – 40%, страховые взносы – 59%.

Почти половина расходов ПФР обеспечивается из федерального бюджета.

Таким образом, основными целями пенсионной реформы были:

- усовершенствование страховых принципов в пенсионной системе и механизма формирования негосударственного пенсионного обеспечения;
- переход от уравнилельно-распределительного порядка государственного пенсионного обеспечения к государственному пенсионному страхованию на солидарно-распределительных принципах;
- создание трехуровневой системы пенсионного обеспечения;
- реформа накопительной модели пенсионного обеспечения;
- переход к страховой модели начисления пенсии;
- сокращение дефицита пенсионного фонда и повышение уровня жизни пенсионеров.

1.3. Стрoение организациoннo-правoгo механизма проведения пенсионных реформ

В начале 1990-х годов руководство РСФСР выдвинуло идею о необходимости реформирования сложившейся системы пенсионного обеспечения. Концепция заключалась в формировании обособленной от СССР пенсионной системы, ликвидации перекосов, а также введении института страховой пенсии.

Закон РСФСР от 20.11.1990 года «О государственных пенсиях в РСФСР» был разработан депутатами Верховного Совета Российской Федерации. Исполнение данного закона было возложено на Правительство РСФСР.

С принятием Закона РСФСР от 20.11.1990 «О государственных пенсиях в РСФСР» отменялись действовавшие на тот момент нормативно-правовые акты, которые касались пенсионного обеспечения. Закон вступил в действие 1 марта 1991 года. Согласно ст. 8 этого закона выплата пенсий происходила за счет средств Пенсионного фонда РСФСР, который был создан Законом РСФСР от 10 октября 1991 года «Об основах бюджетного процесса в РСФСР». Произошло формирование обязательного пенсионного страхования как части института социальной защиты населения. Установились следующие виды пенсий:

- по возрасту,
- по инвалидности,
- по случаю потери кормильца,
- за выслугу лет,
- социальная (для нетрудоспособных членов общества)²⁹.

Теперь величина пенсии, которая исчислялась в зависимости от трудового стажа и средней заработной платы пенсионера, рассчитывалась по формуле простой средней за последние 24 месяца трудовой деятельности либо за любые 60 месяцев трудового стажа.³⁰

²⁹ Закон РФ от 20.11.1990 №340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28/

³⁰ Закон РФ от 20.11.1990 №340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28/

Коэффициент замещения был равен 0,55 при наличии трудового стажа, необходимого для выплаты пенсии (20 и 25 лет для женщин и мужчин соответственно). При этом величина пенсии могла быть увеличена, если стаж был больше нормативного: на одну сотую за каждый дополнительный год, но в сумме не больше, чем на две десятых.

На следующем этапе развития пенсионной системы Российской Федерации была выдвинута концепция перехода к дифференцированному начислению пенсионных выплат. Была предпринята попытка отказаться от советской уравнилельно-распорядительной модели исчисления за счет привязки пенсионного обеспечения к уровню среднего индивидуального дохода.³¹ Данная концепция была обусловлена тем, что к середине 1990-х годов была ликвидирована советская уравнилельная система оплаты труда, произошел рост заработной платы и дифференциация доходов. Также в стране наблюдалась высокая инфляция, что требовало проведения индексации пенсионных выплат гражданам.

Федеральный закон от 21.07.1997 №113-ФЗ «О порядке исчисления государственных пенсий» был разработан депутатами Государственной Думы Российской Федерации. Исполнение данного Федерального закона было возложено на Правительство Российской Федерации.

В 1997 году в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 №113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» был введен индивидуальный трудовой коэффициент, который отражал соотношение индивидуального среднего дохода, учитываемого при назначении пенсионных выплат и средней заработной платы по стране за тот же период времени, и не мог превышать 1,2³².

Таким образом, солидарно-распределительный принцип пенсионного обеспечения остался, но, если сравнивать с предыдущим законом, увеличилась

³¹ Афанасьев М.А., Голубева Т.Ю. Право социального обеспечения России. Учебное пособие. – М: Проспект, 2019. С.32.

³² СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3585.

дифференциация размера пенсий, которая обуславливалась личным вкладом трудящегося в формирование страхового фонда, то есть зависела от страхового стажа и страховых взносов.

Последние устанавливались в соответствии с законом в процентах к заработной плате. Также в трудовой стаж включался период повышения квалификации, обучение в аспирантуре и докторантуре.

В начале 2000-х годов было продолжено реформирование пенсионной системы Российской Федерации. Новым руководством Российской Федерации была выдвинута концепция внедрения распределительно-накопительной системы обязательного пенсионного страхования. Главная идея новой концепции заключалась в углублении механизма сопряжения среднего дохода человека и величины ежемесячных пенсионных выплат.

В конце 2001 года приняли пакет законов, который был должен обеспечить легитимность новой распределительно-накопительной системы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации: Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Исполнение законов было возложено на Правительство Российской Федерации.

Новый порядок обеспечения пенсионных прав стал возможен благодаря организации индивидуального персонифицированного учета в механизме пенсионного страхования в Российской Федерации исходя из соответствующего Федерального закона.

Размер страховой пенсии по старости исчислялся по формуле:

$$П = БЧ + СЧ + НЧ,$$

где П – размер трудовой пенсии по старости;

БЧ – базовая часть трудовой пенсии по старости (фиксированная сумма);

СЧ – страховая часть трудовой пенсии по старости, определяемая по формуле: $СЧ = ПК / Т$;

НЧ – накопительная часть трудовой пенсии по старости, определяемая по формуле: $НЧ = ПН / Т$;

ПК – сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица, учтенного по состоянию на день, с которого указанному лицу назначается страховая часть трудовой пенсии по старости;

Т – количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части указанной пенсии, составляющего 19 лет (228 мес.);

ПН – сумма пенсионных накоплений застрахованного лица, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета по состоянию на день, с которого ему назначается накопительная часть трудовой пенсии по старости³³.

По законодательству 2001 года размер пенсии зависел не столько от стажа и заработной платы, сколько от суммы уплаченных взносов. Более того, пенсия лиц, рожденных в 1967 году и позднее имела прямую зависимость от доходности инвестирования пенсионных накоплений соответствующими управляющими компаниями.

Дефицит бюджета ПФР рос. И в 2012 году Правительству РФ было необходимо провести новую пенсионную реформу, которая обеспечила бы компромисс между коэффициентом замещения, который рекомендовала МОТ, и балансом между доходами и расходами бюджета ПФР.

Наблюдаемая с 2000-х годов финансовая неустойчивость системы обязательного пенсионного страхования привела Правительство Российской Федерации к логичному решению в рамках Стратегии долгосрочного развития пенсионной обеспечения. С 1 января 2015 года вступили в силу Федеральный закон от 28.12.2013 №400-ФЗ «О страховых пенсиях», а также Федеральный закон 28.12.2013 №424-ФЗ «О накопительной пенсии». Суть нововведений заключалась в следующем.

Трудовая пенсия имеет три составляющих:

³³ Валиева Е. Н., Проблемы Российской пенсионной реформы // Вестник Самарского экономического университета. 2015. № 10 (132). С. 102.

1) страховая пенсия (обеспечивается за счет индивидуальной части страхового тарифа);

2) накопительная пенсия для лиц, рожденных в 1967 году и позже, если до конца 2015 года они подали заявление о перечислении соответствующих взносов в конкретный негосударственный пенсионный фонд или управляющую компанию;

3) фиксированные выплаты (обеспечиваются за счет солидарной части страхового тарифа).

Так называемые нестраховые периоды, которые также включаются в страховой стаж, имеют финансовое обеспечение благодаря трансфертам из федерального бюджета. Также законом вводятся дополнительные тарифные взносы для работников вредных и тяжелых производств.

Формула расчета страховой пенсии выглядит следующим образом:

Страховая пенсия по старости = Σ^n ИПК · СПК,

n – количество лет страхового стажа.

где ИПК – индивидуальный пенсионный коэффициент;

СПК – стоимость одного пенсионного коэффициента по состоянию на день, с которого назначается страховая пенсия по старости³⁴.

ИПК определяется по формуле: $ИПК = (ИПК_c + ИПК_n) \cdot K_{вСП}$,

ИПК_с – индивидуальный пенсионный коэффициент за периоды, имевшие место до 01.01.2015.

ИПК_н – индивидуальный пенсионный коэффициент за периоды, имевшие место с 01.01.2015, по состоянию на день, с которого назначается страховая пенсия по старости.

K_{вСП} – коэффициент повышения ИПК, применяется при отсрочке обращения за назначением страховой пенсии³⁵.

Но для окончательного расчета пенсии необходимо воспользоваться еще пятью формулами: формулой вычисления индивидуального пенсионного

³⁴ СЗ РФ. 2013. №52. Ст.6965.

³⁵ Расчет размера страховой пенсии по старости. Индивидуальный пенсионный коэффициент. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43487/253527c8c4a3bb39b533c53a69495da0395d6ac8/

коэффициента; формулой вычисления индивидуального пенсионного коэффициента за периоды, имевшие место до 1 января 2015 года; формулой вычисления того же коэффициента, но имевшее место с 1 января 2015 года; формулой вычисления индивидуальный пенсионный коэффициент, определяемого за каждый календарный год начиная с 1 января 2015 года с учетом ежегодных отчислений страховых взносов в ПФР; формулой расчета стоимость одного пенсионного коэффициента³⁶.

В соответствии с Федеральным законом 28.12.2013 №400-ФЗ «О страховых пенсиях» были внесены существенные коррективы в условия назначения пенсий. Необходимый стаж работы с 2015 года составляет 15 лет (вместо 5 лет): постепенное повышение с 2015 года – 6 лет, с 2016 – на год больше, то есть 7 лет и так далее, пока он не станет равным 15 лет в 2024 году. Дополнительно законом введена минимальная величина индивидуального пенсионного коэффициента – 30.

Появились повышающие коэффициенты к размеру страховой части. Они предусмотрены для тех лиц, которые при достижении пенсионного возраста не обратились за назначением страховой пенсии или вовсе отказались от ее получения.

Был введен максимальный предел годового значения индивидуального пенсионного коэффициента, равный 10. Его «наберут» те застрахованные лица, чья зарплата достигает максимальной тарифооблагаемой базы в текущем году³⁷. Так согласно Постановлению Правительства от 6 ноября 2019 г. № 1407 «О предельной величине базы для исчисления страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и на обязательное пенсионное страхование» тарифооблагаемая база на обязательное пенсионное страхование в 2020 году не может превышать 1 292 000 рублей.³⁸ Предыдущий закон таких ограничений не накладывал.

³⁶ СЗ РФ. 2013. №52. Ст. 6965.

³⁷ Афтахова А. В. Пенсионное обеспечение: учебное пособие для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2020. С. 25.

³⁸ СЗ РФ. 2019. №46. Ст. 6483.

Таким образом, на законодательном уровне предполагается ограничение размера пенсионных выплат по принципу «какие взносы, такие и выплаты». Это шло в разрез с рекомендациями Европейского кодекса социального обеспечения, в котором говорится, что каждому нетрудоспособному должен быть гарантирован достойный уровень жизни в социуме вне зависимости от личного трудового вклада.

В 2018 году была выдвинута концепция повышения пенсионного возраста. Данная концепция была обусловлена ростом продолжительности жизни и потенциальным возникновением демографического перекося в обществе.

Федеральный закон от 03.10.2018 №350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначений и выплат пенсий» был разработан Правительством Российской Федерации.

С 1 января 2019 года в силу вступил Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».

Этим законом поэтапно повышается возраст для назначения пенсий по государственному пенсионному обеспечению. Вместе с тем увеличивается стаж государственной гражданской службы и стаж муниципальной службы, требующийся для назначения пенсии за выслугу лет. Также изменяется минимальный возраст для назначения страховой пенсии и увеличиваются сроки назначения страховой пенсии по старости. Кроме того, Федеральным законом повышается возраст для назначения социальной пенсии по старости.

Федеральным законом регламентируется постепенное повышение возраста для назначений пенсий по государственному пенсионному обеспечению для мужчин и женщин, начиная с 2019 года, с шагом в 12 месяцев до 65 и 60 лет соответственно. Согласно Федеральному закону повышается возраст для назначения пенсии по государственному обеспечению и социальной пенсии у граждан из числа малочисленных народов Севера до 60 и 55 лет (мужчины и женщины соответственно).

Федеральным законом повышается возраст, при котором нетрудоспособными и имеющими право на назначение страховой пенсии признаются отец, мать и супруг погибшего (умершего) кормильца, если они достигли 65 и 60 (соответственно мужчины и женщины). Также увеличивается возраст для признания нетрудоспособными родителей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы по призыву или умерших после увольнения с военной службы вследствие военной травмы, если они достигли 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины). Федеральным законом поднимается возраст для выхода на пенсию и назначения страховой пенсии для дедушек и бабушек погибшего (умершего) кормильца, если они достигли возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины). Вдовы военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы по призыву вследствие военной травмы, не вступившие в новый брак, признаются нетрудоспособными в 60 лет.

Правом на социальную пенсию в соответствии с Федеральным законом обладают граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации не менее 15 лет и достигшие возраста 70 и 65 лет (соответственно мужчины и женщины).

Согласно Федеральному закону правом на страховую пенсию по старости обладают мужчины, достигшие 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет.

Федеральным законом устанавливается, что лицам, имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 42 и 37 лет (соответственно мужчины и женщины), страховая пенсия по старости может назначаться ранее установленного возраста на 24 месяца, но во всех случаях не ранее достижения ими возраста 60 и 55 лет соответственно. Федеральным законом регламентируется, что лица, осуществляющие творческую деятельность на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях (в зависимости от характера такой деятельности) не менее 15-30 лет и достигшие возраста 55-60 лет имеют право на назначение страховой пенсии.

Федеральный закон сохраняет право на досрочное назначение страховой пенсии мужчинам, достигшим возраста 60 лет, женщинам достигшим возраста 55 лет, если они проработали не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях и имеют страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет.

Корреспондирующие изменения Федеральным законом вносятся в Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года №1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», в Федеральный закон от 15 декабря 2001 года №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», в Федеральный закон от 30 ноября 2011 года №360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений», в Федеральный закон от 28 декабря 2013 года «400-ФЗ «О страховых пенсиях».³⁹

Федеральным законом от 03.10.2018 № 352-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» в УК РФ вводится статья 114¹ «Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение лица, достигшего предпенсионного возраста», по которой с 14 октября 2018 года за необоснованное увольнение или отказ в приеме на работу так называемых «предпенсионеров», то есть тех, кому осталось до наступления срока выхода на пенсию не более пяти лет, работодателю грозит либо штраф до 200 тысяч рублей (или в размере дохода нарушителя за срок до 18 месяцев), либо обязательные работы на срок до 360 часов.⁴⁰

Также еще одним нормативно-правовым актом стал Федеральный закон 03.10.2018 №353-ФЗ «О внесении изменений в трудовой кодекс Российской Федерации» от, который установил, что «предпенсионерам» и пенсионерам с 1 января 2019 года ежегодно предоставляется по два оплачиваемых рабочих дня для их диспансеризации.⁴¹

³⁹ СЗ РФ. 2018. №41. Ст. 6190.

⁴⁰ СЗ РФ. 2018. №41. Ст. 6192.

⁴¹ СЗ РФ. 2018. №41. Ст. 6193.

Глава 2. Текущее состояние пенсионной системы России

2.1. Законодательная база пенсионной системы и её недостатки

14 июня 2018 года Правительство Российской Федерации утвердило проект закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». В свою очередь, 16 июня в соответствии с распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева вышеобозначенный законопроект был внесен в Государственную Думу. Представителем Правительства Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта был назначен Министр труда и социальной защиты Российской Федерации Топилин Максим Анатольевич⁴².

В соответствии с данным законопроектом предусматривалось повышение возраста выхода на пенсию граждан Российской Федерации: «Общий пенсионный возраст предлагается закрепить на уровне 65 лет для мужчин, 63 года для женщин. Предусматривается переходный период с 2019 по 2034 год с ежегодным увеличением пенсионного возраста на 1 год»⁴³.

Во многом, цель данного законопроекта заключалась в необходимости согласования пенсионной системы с новыми демографическими условиями, заключающимися в повышении продолжительности жизни в стране, уменьшении численности экономически активного населения и росте диспропорции между пенсионерами и работающими людьми. Помимо этого, Правительством Российской Федерации стремилось решить ряд экономических проблем, связанных с неспособностью бюджета страны выполнять свои пенсионные обязательства в случае дальнейшего увеличения численности лиц пенсионного возраста.

⁴² СЗ РФ. 2018. №26. Ст. 3890.

⁴³ О внесении в Госдуму законопроекта об изменениях в пенсионной системе <http://government.ru/activities/selection/301/32902/>

Необходимость непопулярных мер премьер-министр Дмитрий Медведев объяснил тем, что если их не принять, то это может привести к разбалансированию пенсионной системы, «вплоть до того, что государство не сможет выполнять обязательства»⁴⁴. Помимо этого, Председатель Правительства отметил, что проект федерального закона № 4189161-7 согласуется с задачей, поставленной Президентом России, которая заключается в повышении пенсионных выплат до уровня, превышающего темпы инфляции⁴⁵.

Законопроектом предлагалось внесение изменений в следующие законы:

- Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- Федеральный закон от 15 декабря 2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений»;
- Федеральный закон от 26 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых накоплениях».

Изменения, вносимые в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Федеральный закон «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений», носили исключительно редакционный характер (уточнение ссылок и пр.).

Если рассматривать изменения, которые предлагалось внести в Федеральный закон «О государственной пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и Федеральный закон «О страховых пенсиях», то они

⁴⁴ Правительство утвердило повышение пенсионного возраста // Парламентская газета. №23 15.06.2018. <https://www.pnp.ru/economics/pravitelstvo-utverdilo-povyshenie-pensionnogo-vozrasta.html>

⁴⁵ Там же.

во многом отражают содержательную основу всей пенсионной реформы России, и их анализ крайне важен для данной работы.

В соответствии с проектом федерального закона № 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплат пенсий» предполагалось внести изменения в статьи 2, 7, 8, 10, 11, 14, 18, 20 и 23 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В соответствии с данными поправками в упомянутый Федеральный закон в пенсионной системе предполагались следующие изменения:

1. увеличение возраста назначения социального пенсионного обеспечения для малочисленных народов Севера с 55 и 50 лет (для мужчин и женщин соответственно) до 60 и 58 лет (для мужчин и женщин соответственно);
2. увеличение возраста назначения социального пенсионного назначения нетрудоспособным гражданам с 65 и 60 лет (для мужчин и женщин соответственно) до 70 и 68 лет;
3. поднятие возраста выхода на пенсию для большинства категорий граждан с 60 и 55 лет (для мужчин и женщин соответственно) до 65 и 63 лет;
4. поднятие возраста назначения пенсий отцу, матери или супругу (супруге) военнослужащего с 60 и 55 лет (для мужчин и женщин соответственно) до 65 и 63 лет;
5. поднятие возраста назначения пенсионного обеспечения родителям военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы по призыву или умерших после увольнения с военной службы вследствие военной травмы, с 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины) до 60 и 58 лет;

6. поднятие возраста назначения пенсионного обеспечения дедушкам и бабушкам погибшего (умершего) военнослужащего с 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины) до 65 и 63 лет;
7. поднятие возраста назначение пенсионного обеспечения вдовам военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы по призыву вследствие военной травмы, с 55 лет до 63 лет.

Также в соответствии с законопроектом предполагалось внести изменения в статьи 8, 10, 13, 15, 30 и 32 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». В соответствии с данными поправками в данный Федеральный закон предполагались следующие изменения:

1. увеличение возраста назначения страховой пенсии по старости с 60 и 55 лет (для мужчин и женщин соответственно) до 65 и 63 лет;
2. назначение необходимого страхового стажа на уровне не менее 45 и 40 лет (соответственно мужчины и женщины), в соответствии с которым страховая пенсия может назначаться ранее возраста, предусмотренного в соответствии с законодательством, но не ранее достижения возраста 60 лет мужчинами и 55 лет женщинами;
3. поднятие возраста назначения пенсионного обеспечения родителям умершего кормильца с 60 и 55 лет (для мужчин и женщин соответственно) до 65 и 63 лет;
4. увеличение пенсионного возраста для лиц, осуществляющих творческую деятельность на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях (в зависимости от характера такой деятельности) с 50-55 лет до 58-63 лет.
5. увеличение пенсионного возраст для граждан, проработавших не менее 15 лет в районе Крайнего Севера с 55 и 50 лет (для мужчин и женщин соответственно) до 60 и 58 лет.

Также необходимо отметить, что принятие проекта федерального закона № 489161-7 требовало принятия следующих федеральных законов:

- Федеральный закон «О внесении изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ» – принятие данного законопроекта необходимо для уточнения порядка налогообложения пенсионеров;
- Федеральный закон «О внесении изменения в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ» – принятие данного нормативно-правового акта необходимо для урегулирования вопроса привлечения к труду осужденных лиц, достигших пенсионного возраста;
- Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» – принятие данного федерального закона необходимо для уточнения вопроса уточнения размера страховых выплат в случае смерти застрахованного лица, достигшего пенсионного возраста;
- Федеральный закон «О внесении изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» – принятие данного федерального закона необходимо для уточнения порядка продления сроков выплаты пособия по безработице и досрочного выхода на пенсию лиц, не достигших общеустановленного пенсионного возраста;
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 4 июня 2011 г. № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» – принятие данного закона необходимо для урегулирования вопросов порядка установления страховых пенсий гражданам Российской Федерации, проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-

исполнительной системы, иную службу или осуществлявшим деятельность.

В ходе рассмотрения законопроекта в Государственной Думе были внесены поправки, направленные на смягчение некоторых параметров реформы. Данные поправки были предложены Президентом Российской Федерации и заключались в увеличении пенсионного возраста для женщин не до 63 лет, как предлагалось Правительством Российской Федерации первоначально, а до 60 лет. В рамках президентских поправок предлагалось ввести право оформления пенсий на полгода раньше начала пенсионного возраста, для тех, кто выходит на пенсию в 2019 и 2020 годах. Также Президент предложил на время переходного периода (2019 - 2034 годы) сохранить социальные льготы в границах прежнего пенсионного возраста. Помимо этого, предлагалось расширить предпенсионный возраст до 5 лет до наступления пенсионного возраста, а также увеличить пособие по безработицы для лиц предпенсионного возраста до 11 280 рублей. В свою очередь, трудовой стаж, дающий право на выход на пенсию раньше пенсионного возраста, было предложено уменьшить до 37 лет для женщин и до 42 лет для мужчин.

27 сентября 2018 года законопроект с учетом поправок Президента был принят Государственной думой и направлен в Совет Федерации. 3 октября 2018 года законопроект был одобрен Советом Федерации и в этот же день был подписан Президентом Российской Федерации и опубликован.

Параллельно был принят еще ряд законодательных актов, которые в совокупности составили ряд законов пенсионной реформы.

В итоге нормативно-правовая база пенсионной реформы Российской Федерации 2019-2028 гг. состоит из следующих законов:

- Федеральный закон от 03.10.2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам назначения и выплаты пенсий» – в соответствии с данным Федеральным законом был увеличен пенсионный возраст для большинства категорий граждан;

- Федеральный закон от 03.10.2018 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» – в соответствии с данным Федеральным законом была введена уголовная ответственность за отказ в найме людей предпенсионного возраста;
- Федеральный закон от 03.10.2018 № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части расширения перечня доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации» – данный Федеральный закон предоставляет право вносить конфискованные средства у коррупционеров в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Федеральный закон от 03.10.2018 г. № 353-ФЗ «О внесении изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации» – в соответствии с данным Федеральным законом людям предпенсионного возраста предоставляются выходные для прохождения диспансеризации.

Таким образом, пенсионная реформа в Российской Федерации 2019 – 2028 годов законодательно оформлена в виде целого ряда законов, который направлен на увеличение пенсионного возраста, а также смягчение социальных последствий от реформы.

2.2. Практика реализации законодательства

Официально пенсионная реформа в Российской Федерации началась 1 января 2019 года в момент вступления в силу Федерального закона от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». С этого момента мужчины 1959 года рождения и женщины 1964 года рождения, которые в рамках прежней пенсионной системы вышли бы на заслуженный отдых в 2019 году, имеют право начать оформление пенсионного обеспечения только через полгода после дня рождения, если у них отсутствуют какие-либо льготы, которые дают право выйти на пенсию досрочно.

Как и предполагалось изначально, пенсионная реформа привела к сокращению расходной части федерального бюджета, повышению сбалансированности расходной и доходной частей Пенсионного фонда, однако лишь в краткосрочной перспективе. Проведение пенсионной реформы с повышением возраста выхода на пенсию предусматривается также в рекомендациях Международного валютного фонда: в заключительном заявлении по завершении миссии сотрудников МВФ 2017 года говорилось о том, что такое решение способствовало бы смягчению воздействия отрицательных демографических тенденций на рынок труда⁴⁶. С этой точки зрения, можно отметить, что проводимая реформа находится в рамках мирового тренда и полностью согласуется с рекомендациями МВФ.

Фактически в рамках пенсионной реформы была реализована модель добровольного повышения уровня пенсионного возраста, которая заключается в стремлении сохранить нынешний объем трудовых ресурсов в стране. Другими словами, в рамках современной системы пенсионного обеспечения, если гражданин не обращается в органы государственной власти для оформления пенсии, то ему за каждый год отсрочки начисляется определенное количество баллов, которые приводят к увеличению фиксированных выплат и основной части страховой пенсии. Другими словами, происходит стимулирование мотивации позднего выхода на пенсию⁴⁷.

Однако большинство граждан отнеслись к проводимым преобразованиям крайне негативно, что выразилось в росте протестной активности⁴⁸, падении уровня поддержки принимаемых решений органами государственной власти, а также к протестному голосованию в единый день голосования. Также в начале 2019 года в более чем сорока городах России проходили одиночные и групповые пикеты, которые были направлены на демонстрацию несогласия с

⁴⁶ Дорошенко Е. Н. Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12 (97) декабрь. С. 40.

⁴⁷ Указ. соч. С. 41.

⁴⁸ В центре Москвы прошел митинг против повышения пенсионного возраста // Интерфакс. 28 июля 2018 года.

принятым пакетом законодательных актов, вносящих изменения в пенсионную систему. В этих условия стала нарастать угроза того, что массовыми недовольствами могут воспользоваться экстремисты, что в итоге может привести к серьезным политическим катаклизмам и турбулентностям в политической сфере жизни общества.

В этих условиях крайне необходимо проанализировать реакцию на проблемы, возникшие в связи с реализацией ряда законов о преобразованиях в пенсионной сфере представителей властных структур и президента.

20 февраля 2019, выступая с ежегодным посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент ни разу не упомянул о проблемах, которые были порождены пенсионной реформой. Он лишь упомянул о технической стороне реформы, а именно о том, как была проведена индексация пенсий в рамках преобразования пенсионной системы: если доход людей пенсионного возраста превышал прожиточный минимум, социальные доплаты либо сокращались, либо прекращали выплачиваться вообще. В итоге, как отметил Президент, это привело к тому, что население практически не ощутило прибавку к пенсии. Разумеется, многие пенсионеры почувствовали себя обманутыми. Президент поручил разработать систему мер, которая бы позволила разрешить данную проблему и стимулировать рост уровня жизни населения⁴⁹.

Председатель Правительства РФ, выступая с ежегодным отчетом о деятельности Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой 17 апреля 2019 года, как и президент в рамках послания Федеральному Собранию, очень кратко высказался о ходе пенсионной реформы. Он отметил, что объем пенсионного обеспечения на сегодняшний день является недостаточным для поддержания достойного уровня жизни. «Именно поэтому, чтобы увеличить доход пенсионеров, мы принимали известные изменения параметров пенсионной системы. Приняли также ряд решений относительно

⁴⁹ Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 20 февраля 2019 года.

индексации пенсий. Установили, что для регионов должна быть единая и обязательная методика, по которой будет рассчитываться прожиточный минимум пенсионеров. Сначала будем доводить до него пенсии, а как только необходимо будет, будем их индексировать, чтобы общая сумма была больше»⁵⁰.

Министр труда М.А. Топилин, выступая перед Государственной Думой с ежегодным отчетом, все же попытался подвести промежуточные итоги реализации пенсионной реформы на 20 марта 2019 года. Министр отметил, что с помощью созданного Пенсионным фондом программного продукта удалось упростить получения гражданами компенсаций, налоговых льгот и льгот, предусмотренных социальным законодательством для пенсионеров. Также теперь граждане могут предоставлять необходимую информацию в органы социальной защиты без посещения данных инстанций.

Как отметил министр, уже начата работа по реализации льгот в рамках достижения страхового стажа. На сегодняшний день, уже примерно 3 тыс. человек получают пенсии, не достигнув необходимого пенсионного возраста, в связи достижением необходимого показателя по выслуге лет⁵¹.

В свою очередь, в сельской местности также реализуется ряд льготных программ, предусмотренных законодательством о пенсионной реформе. «И почти 900 тысяч сельских жителей получили дополнительно к индексации пенсии доплату в размере 1300-1400 рублей»⁵².

В рамках работы с гражданами предпенсионного возраста, была организована программа обучения «Старшее поколение», в рамках которой уже в 42 регионах приступили к повышению квалификации или получению новой профессии порядка 2500 тысяч человек предпенсионного возраста⁵³.

⁵⁰ Отчет Дмитрия Медведева в Госдуме о результатах работы правительства в 2018 году // Российская газета. 17 апреля 2019 года.

⁵¹ Министр Максим Топилин – о социальной поддержке граждан на «правительственном часе» в Госдуме России. 20 марта 2019 года. <https://rosmintrud.ru/social/114>

⁵² Там же.

⁵³ Там же.

Первый заместитель Председателя Правительства министр финансов А. Силуанов, анализируя процесс проведения пенсионной реформы, отметил, что от преобразований пенсионной системы материально выиграли действующие пенсионеры. Но, работающие граждане, находящиеся в предпенсионном возрасте, испытывают дискомфорт от данных трансформаций, ибо для них откладывается период, когда возможно совмещать получение пенсии и работать⁵⁴. «Сегодня большая часть людей после достижения пенсионного возраста продолжает свою трудовую деятельность. Но понятно, что, когда в качестве единственного дохода остается только одна пенсия, ее рост является важной задачей государства. Нам нужно было более аргументированно разъяснять последствия того, что будет, если ничего не предпринимать, и те выгоды, которые получают пенсионеры»⁵⁵.

Таким образом, подводя итог, необходимо отметить, что на данный момент достаточно проблематично судить об успешности реализации законов пенсионной реформы, ибо с момента вступления в силу данных законодательных актов прошло немногим больше года. Помимо этого, социально-экономические последствия проводимых преобразований также еще не проявились достаточно отчетливо. Поэтому оценка последствий данных преобразований еще предстоит.

2.3. Финансовое обоснование и финансовые последствия реформирования

С 1 января 2019 года поэтапно повышается возраст, по достижению которого будет назначаться страховая пенсия по старости, на 5 лет для мужчин для женщин к 2028, при сохранении всех существующих льгот по досрочному выходу на пенсию.

Действующий возраст для выхода на пенсию – 60 и 55 лет для мужчин и женщин соответственно – впервые был установлен в 1928 году. Но правом на

⁵⁴ Первый вице-премьер Антон Силуанов о первых результатах нового правительства // Коммерсантъ. №5. От 15.01.2019. С. 1.

⁵⁵ Там же.

получение пенсии по «старости» обладали только отдельные категории рабочих и лиц, занятых на подземных работах.⁵⁶ Получение пенсии по «старости» было предоставлено всем гражданам только в 1956 году.⁵⁷ При этом в 1928 году средняя продолжительность жизни составляла 40,2 года у мужчин и 45,6 лет у женщин, а в 1956 году – 61 и 69,8 лет у мужчин и женщин соответственно.

Изменение динамики данного показателя видно из следующей таблицы:

Годы	1926-1927	1956	1961-1962	1990	2000	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Средняя	42,9	67,0	68,8	69,2	65,3	70,2	70,8	70,9	71,4	71,9	72,7	73,5
Мужчины	40,2	61,0	63,8	63,7	59,0	64,6	65,1	65,3	65,9	66,5	67,5	68,6
Женщины	45,6	69,8	72,4	74,3	72,3	75,9	76,3	76,5	76,7	77,1	77,6	78,3

Согласно статистические данным только с 2000 года средняя продолжительность жизни увеличилась на 8,2 года (на 10,5 и 6 лет у мужчин и женщин соответственно). Более того, по демографическому прогнозу Росстата до 2035 года средняя продолжительность жизни должна достигнуть 74,6 года к 2021 году и 82,2 года – к 2035. При этом Президент Российской Федерации в своём Указе от 07.05.2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставил задачу по достижению уже к 2024 году средней продолжительности жизни на уровне 80 лет, а к 2030 году - выше этой отметки.⁵⁸

Увеличение продолжительности жизни ведет к увеличению доли населения, которое получает пенсию по старости. Так, начиная с 1940 года, эта доля выросла более чем в 15 раз. Изменение соотношения общей численности населения и пенсионеров видно из нижеприведенной таблицы (За 1940-1980 гг. приведена численность СССР; за 2009 и 2018 – РФ):

Годы	1940	1956	1970	1980	2009	2018
Численность населения	194,1	204,8	241,7	266,6	141,9	146,9

млн. человек

⁵⁶ Холостова Е. И. Социальная политика и социальная работа. Учебное пособие. М.: «Дашков и К». 2008. С. 176.

⁵⁷ Пенсионное обеспечение: учебник для вузов. М. О. Буянова, О. И. Карпенко, С. А. Чирков; под общей редакцией Ю. П. Орловского. Москва: Издательство Юрайт, 2020. С. 52.

⁵⁸ СЗ РФ. 2018. №20. Ст. 2817.

Численность пенсионеров	4,0	18,4	41,3	50,2	38,3	46,5
Доля населения, получающего пенсии	2,1%	8,9%	17,1%	18,8%	26,9%	31,7%

Одновременно наблюдается тенденция по снижению численности занятых в экономике, приходящихся на одного пенсионера. Стоит отметить, именно это соотношение и лежит в основе солидарной пенсионной системы, когда текущие пенсионные выплаты совершаются за счет страховых взносов за работающее население. В предыдущие периоды максимальную занятость государство поддерживало самыми разными способами, в том числе и угрозой уголовного наказания по статье 209 «Занятие бродяжничеством или попрошайничеством, либо ведение иного паразитического образа жизни» Уголовного кодекса РСФСР, которая была отменена в 1991 году. В настоящее время этот коэффициент соотношения занятых в экономике и пенсионеров приблизился к 1,1 и продолжает стремиться к 1. Текущее значение данного коэффициента обосновывается численностью населения в трудоспособном возрасте, количеством работающих, за которых уплачиваются страховые взносы, и количеством пенсионеров. Так, в 2019 году численность населения в трудоспособном возрасте составляла 84 млн. человек, при этом численность работающих, за которых уплачивались страховые взносы, составляла только 52 млн. человек, а численность пенсионеров была равна 46 млн. человек.

Государство гарантирует выполнение всех своих социальных обязательств. В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами.⁵⁹ Таким образом, государство гарантирует, что пенсии будут выплачиваться в соответствии с действующим пенсионным законодательством. В следующей таблице отражена динамика размеров межбюджетных трансфертов из федерального бюджета Пенсионному фонду с момента его создания и по настоящее время:

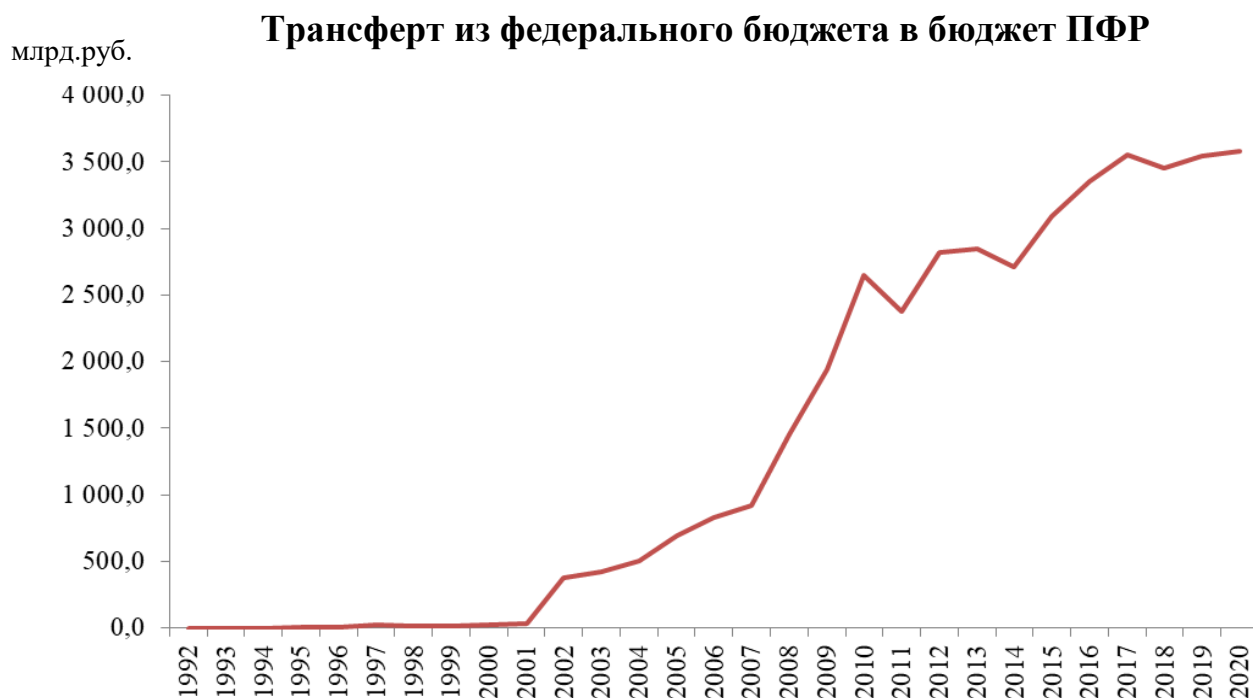
⁵⁹ СЗ РФ. 2001. №51. Ст. 4832.

млрд. рублей															
Год	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Всего трансферт из ФБ в ПФР	0,054	0,36	0,7	6,0	9,2	21,6	14,9	17,7	26,8	34,0	381,1	418,5	500,8	690,7	833,1

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Всего трансферт из ФБ в ПФР	916,4	1 454,5	1 944,2	2 643,8	2 379,8	2 815,6	2 843,2	2 410,2	3 088,7	3 355,3	3 783,3	3 277,6	3 339,6	3 433,8

Можно сделать вывод, что трансферты из федерального бюджета в бюджет ПФР, которые начинались еще в 1992 году с суммы 54 млн. рублей, выросли и сегодня достигли почти 3,5 трлн. рублей.

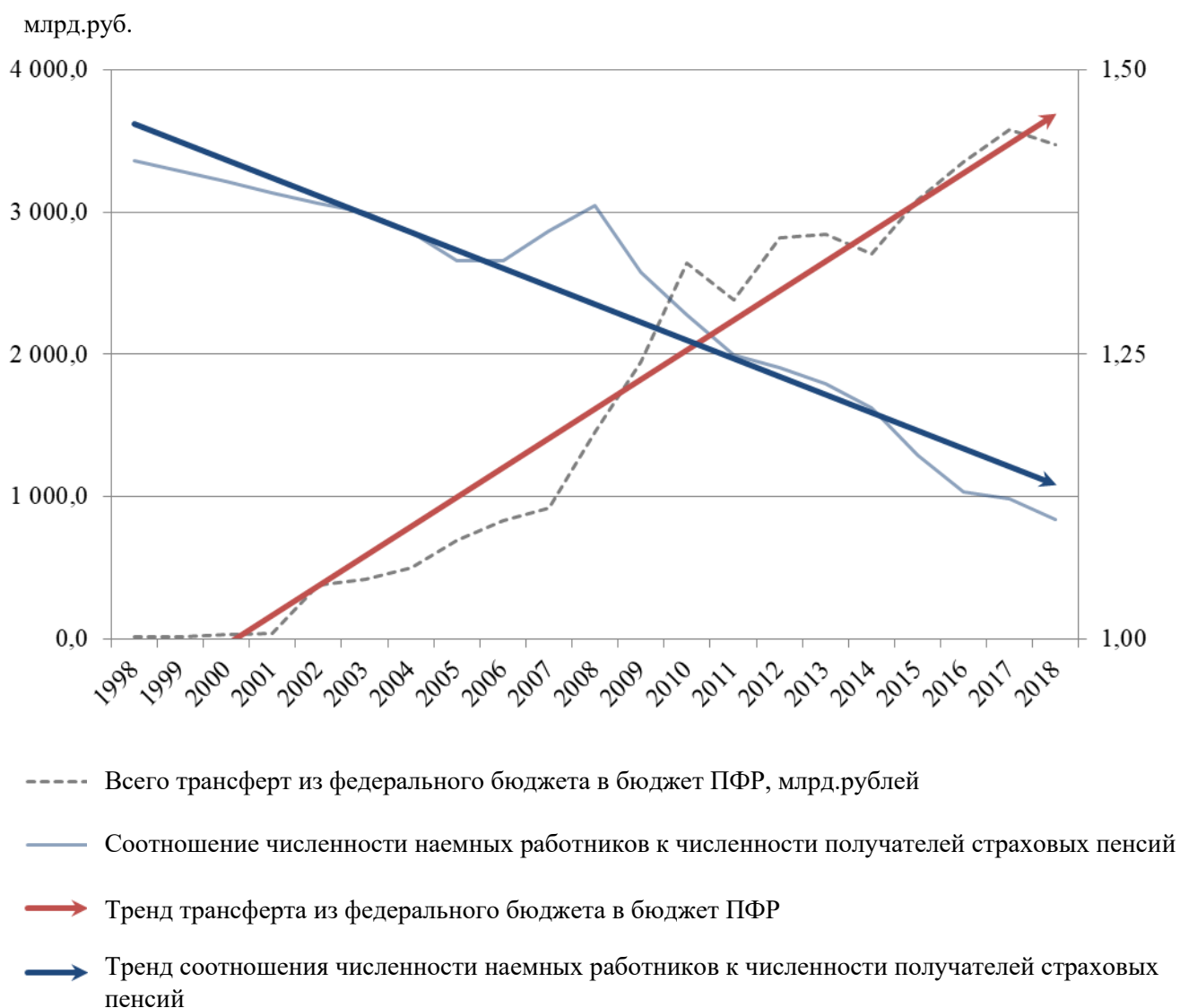
Динамика размера трансферта из федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации также описывается следующим графиком:



Исходя из данных графика видно, что рост объема трансферта из федерального бюджета в бюджет ПФР значительно ускорился в 2001 года и имеет тенденцию к дальнейшему увеличению. На сегодняшний день размер

указанного трансферта составляет около 20 процентов от общего объема расходов федерального бюджета.

При сопоставлении размера трансферта из федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации и соотношения численности работающих, за которых уплачиваются страховые взносы, к численности пенсионеров, выявляется зависимость, по которой его объемы увеличиваются при уменьшении указанного соотношения, что иллюстрируется на графике:



Можно сделать вывод, что в случае инерционного сценария развития системы пенсионного страхования при сохранении текущих демографических тенденций социальные отчисления все в меньшем размере будут обеспечивать

выплату текущих пенсий. А чтобы поддержать пенсии в период 2024-2026 годов на текущем уровне с возможностью пересчета только в пределах инфляции, потребуется увеличить трансферты из федерального бюджета в бюджет ПФР не менее чем до 5 трлн. рублей.

В свою очередь дальнейший рост нагрузки на федеральный бюджет в части покрытия дефицита ПФР приведет к отвлечению средств федерального бюджета, которые в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 года № 204 необходимо в приоритетном порядке направить на реализацию национальных проектов в области образования, демографии, здравоохранения, дорог, жилья и др. Кроме того, в данном Указе была поставлена задача увеличить размер пенсий, путем «обеспечения роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции»⁶⁰.

В дополнение к принятию Федерального закона от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» была ратифицирована Конвенция № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»⁶¹, принятая 35-й сессией Генеральной конференции Международной организации труда в г. Женева 28 июня 1952 г. и требующая установление размера пенсии по старости не менее 40 процентов от утраченного заработка.

Инерционный сценарий развития системы пенсионного обеспечения не позволил бы реализовать положение данной Конвенции в полном объеме, так как федеральный бюджет при сохранении возраста выхода на пенсию, который был установлен ранее, в перспективе смог бы обеспечивать выплату пенсий только на уровне прошедшего периода.

В расчетах принимается во внимание и факт увеличения поступлений от страховых взносов и от налога на доходы физических лиц, который связан с увеличением номинальных заработных плат (за последние 6 лет в среднем на 9 процентов) и усовершенствованием налогового администрирования. Однако

⁶⁰ СЗ РФ. 2018. №20. Ст. 2817.

⁶¹ СЗ РФ. 2018. №41. Ст. 6189.

повышение заработной платы было бы уже не в состоянии компенсировать уменьшение числа работающих, которое оказывает прямое влияние на фонд оплаты труда – базу НДФЛ и страховых взносов. Так, долгосрочный прогноз Минэкономразвития России от 26 сентября 2016 года свидетельствует о замедлении темпов роста фонда оплаты труда по сравнению с показателями, которые использовались при прогнозировании в 2012 году основных показателей развития пенсионной системы:

- по 2016 году с 22 649 млрд. руб. до 19 480 млрд. руб.;
- по 2017 году с 25 082 млрд. руб. до 20 664 млрд. руб.;
- по 2018 году с 27 660 млрд. руб. до 21 896 млрд. руб.;
- по 2025 году с 49 844 млрд. руб. до 31 557 млрд. руб.;
- по 2030 году с 73 551 млрд. руб. до 40 056 млрд. руб.

с 1 января 2017 года после передачи полномочий по администрированию страховых взносов налоговым органам был отмечен значительный рост поступлений страховых взносов, в том числе благодаря активной работе по взысканию накопленной задолженности за предыдущие периоды.⁶²

Работа по улучшению администрирования страховых взносов дает свои результаты, и она должна быть продолжена. Но возможности получения дополнительных доходов очень ограничены и во многом исчерпаны, что и приводит к необходимости повышения пенсионного возраста.

Ранее обсуждалось и возможное повышение страховых взносов в качестве одного из источников привлечения дополнительных средств на увеличение пенсий. Но анализ показывает следующее.

В России бремя по уплате страховых взносов в случае работы по найму полностью возложено на работодателя. За себя страховые взносы уплачивают только физические лица, которые самостоятельно обеспечивают себя работой

⁶² Степанченко, О.А. Пенсионная реформа и демографическая ситуация в РФ // Общественные и экономические науки. Студенческий научный форум: электр. сб. ст. по мат. XII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 1(12). С. 123.

(адвокаты, индивидуальные предприниматели, нотариусы, и иные лица, занимающиеся частной практикой).

Необходимо отметить, что на сегодняшний день в России сложился самый высокий уровень нагрузки на фонд оплаты труда, что отражено в таблице:

Страна	% к заработной плате	
	Работодатель	Работник
Россия	30,0	0,0
Бельгия	11,4 - 17,8	10,8 - 14,0
Великобритания	20,3 - 26,6	7,5 - 9,4
Германия	4,5 - 5,8	16,4 - 20,7
Дания	13,4 - 17,0	0,0
Израиль	13,4 - 17,6	5,9 - 9,6
Ирландия	6,8 - 8,6	3,0 - 4,0
Исландия	6,4 - 13,8	0,2 - 0,5
Италия	6,7 - 11,3	9,5 - 9,6
Канада	14,7 - 21,3	5,0 - 7,7
Корея	4,2 - 10,4	7,1 - 8,4
Латвия	0,0	10,5
Люксембург	7,6 - 10,2	12,7 - 12,9
Мексика	10,7 - 11,8	1,3 - 1,5
Нидерланды	12,6 - 18,7	10,0 - 16,4
Новая Зеландия	17,6 - 22,6	0,0
Норвегия	8,7 - 14,4	8,2
Польша	5,2 - 7,7	17,8
Португалия	10,1 - 11,5	11,0
Словакия	11,6 - 16,8	12,4 - 13,4
США	9,1 - 11,4	7,7
Финляндия	3,9 - 4,7	8,5 - 8,8
Франция	6,6 - 12,7	13,6 - 14,3
Чехия	7,5 - 13,4	11,0
Чили	6,8 - 8,6	7,0
Швейцария	4,6 - 6,0	6,2
Швеция	0,0	4,7 - 7,0
Эстония	0,2 - 1,1	1,6
Япония	7,7 - 11,6	13,2 - 14,4

При этом даже существующая в настоящее время нагрузка на фонд оплаты труда сильно снижает уровень конкурентоспособности отечественных предприятий на мировом рынке.

Поэтому вопрос, который ставит бизнес, – это вопрос необходимости снижения нагрузки на фонд оплаты труда как одно из условий экономического роста российской экономики.

В Рекомендациях парламентских слушаний на тему «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», утвержденных решением Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам от 21 июля 2017 года, также отмечалось, что действующая в Российской Федерации нагрузка на фонд оплаты труда самая высокая в мире, первоочередной задачей налоговой политики на среднесрочный период для повышения конкурентоспособности России на рынках труда и капитала должно стать уменьшение нагрузки на фонд оплаты труда с одновременным расширением налоговой базы, в том числе путем вывода экономики из тени.

Таким образом, возможности повышения доходов ПФР за счет повышения тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование являются исчерпанными. Дополнительное усиление нагрузки на работодателя могло бы продолжить тенденцию ухода некоторой доли экономических субъектов в теневой сектор и минимизации своих обязательств остальными субъектами, сюда относится и сокрытие реальных сумм выплат своим сотрудникам.

А это, в свою очередь, влечет за собой серьезные сокращения поступлений от налога на доходы физических лиц. В результате таких действий снижение поступлений в бюджет Пенсионного фонда могут значительно превосходить поступления от повышения тарифа страховых взносов.

При финансовом обосновании учитывался и зарубежный опыт по повышению пенсионного возраста. ⁶³Меры, которые были направлены на повышение пенсионного возраста для решения проблемы сбалансированности пенсионной системы, реализовали многие страны.

Страна	Год, в котором было анонсировано решение об увеличении пенсионного возраста (ПВ)	Мужчины		Женщины	
		С	До	С	До
<i>Страны - члены ОЭСР</i>					
Австрия	2005	65		60	65
Австралия	2009	65,5	70	65,5	70
Великобритания	2007	65	66	65	66
		66	67	66	67
		67	68	67	68
Венгрия	2009	62	65	62	65
Дания	2006	65	67	65	67
Португалия	2013	65	66	65	66
	2014	66	67	66	67
Италия	2004	65	67	60	67
Канада	2012	65	67	65	67
Корея	1998	60	65	60	65
Латвия	1999	60	62	55	62
	2012	62	65	62	65
Литва	1995	60	61	55	57
	2000	61	62,5	57	60
	2009	62,5	65	60	65
Эстония	2010	63	65	60	65
<i>Страны – члены СНГ</i>					
Азербайджан	2009	60	63	57	60
	2017	63	65	60	65
Армения	1995	60	63	55	58
				58	63
Белоруссия	2016	60	63	55	58
Казахстан	1997	60	63	55	58
	2013	63		58	63
Молдавия	1998	60	65	55	60
Таджикистан	1999	60	63	55	58

⁶³ Дорошенко Е. Н. Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12 (97). С. 51.

Анализ вышеприведенной таблицы показывает, что в основном такие меры вводились как возможность преодоления экономического кризиса.

Аналогичные предложения уже обсуждались Правительством Российской Федерации еще в середине 1990-х годов. Однако подобные решения приняты не были, а государственная политика выстроилась по принципиально иному пути.⁶⁴

Анализ всех перечисленных обстоятельств свидетельствует о том, что сохранение действующего ранее пенсионного возраста по «старости» на уровне, который был установлен в 20-х годах прошлого столетия, не позволит решить задачу по увеличению размера пенсий и повышению уровня жизни пенсионеров. Принятие Закона позволило увеличить пенсии в среднем на 1 тысячу рублей (или на 7 процентов), то есть практически в два раза выше прогнозируемой инфляции. Изначально предполагалось, что такая тенденция по увеличению пенсии сохранится, как минимум, на протяжении 6 лет, что позволит к 2024 году увеличить средний размер пенсии более чем на 30 процентов по сравнению с 2018 годом. Однако экономические проблемы, вызванные санкциями, отрицательной динамикой цен на нефть и пандемией могут скорректировать намеченные показатели.

⁶⁴ Сулейманова Г. В. Право социального обеспечения. Москва: Феникс, 2015. С. 83

Глава 3. Пути решения проблем и дальнейшее развитие пенсионной системы Российской Федерации [Ошибка! Закладка не определена.](#)

3.1. Пути совершенствования законодательной базы в сфере пенсионного обеспечения [Ошибка! Закладка не определена.](#)

Современная российская пенсионная система имеет ряд серьезных правовых и финансовых недостатков. Волна протестов, которая прокатилась по России после последней пенсионной реформы, отчетливо показала несогласие населения с повышением пенсионного возраста. Помимо этого, также можно прийти к выводу, что сформировавшаяся на сегодняшний день модель пенсионного обеспечения населения не способствует сглаживанию социального неравенства в обществе, а наоборот усиливает дифференциацию населения по уровню благосостояния. Модель, которая была определенного рода прорывом в начале 1930-х годов и произвела социальную революцию во всем мире, на сегодняшний день серьезно устарела и требует внесения ряда преобразований.

В органах государственной власти также постепенно приходит понимание того, что преобразования в системе пенсионного обеспечения населения необходимы. Очень часто изменения, вносимые государством в пенсионную систему, обусловлены наличием дефицита ресурсов, при этом концептуальные основы не изменяются. Однако, если проанализировать в целом изменения, которые происходят в пенсионной системе, то можно отметить, что они нацелены на снятие финансовых обязательств за пенсионное обеспечение с государства и возложение ответственности за достойную старость непосредственно на пенсионера, его семью и негосударственный сектор экономики. Доказательством этого является Федеральный закон от 18.03.2020 № 61-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона

«О негосударственных пенсионных фондах» по вопросам назначения негосударственных пенсий»⁶⁵.

В соответствии с названным Федеральным законом с марта 2020 года лица, имеющие право на получения негосударственных пенсий по пенсионным договорам между гражданином Российской Федерации и негосударственным пенсионным фондом, получили право выходить на пенсию раньше, чем установлено в Федеральном законе от 15.12.2001 №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»⁶⁶. То есть фактически, с этого года пенсионный возраст лиц, совершавших отчисления в негосударственный пенсионный фонд, возвращается к уровню, который существовал до пенсионной реформы 2018 года (мужчины выходят на пенсию в 60 лет, женщины в 55 лет). Однако законодатель сохранил возможность устанавливать в пенсионном договоре возраст выхода на пенсию выше возрастных порогов, которые были упомянуты ранее⁶⁷. При этом пенсионный возраст, установленный в договоре негосударственного пенсионного страхования, не должен превышать ограничения, закрепленные в части 1 статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»⁶⁸.

Таким образом, данная поправка направлена на стимулирование перевода гражданами пенсионных счетов из Пенсионного фонда России в негосударственные пенсионные фонды. Фактически, это означает, что законодатель стремится снять ответственность с государства по обеспечению содержания граждан пенсионного возраста и возложить ее на плечи самих граждан Российской Федерации и негосударственный сектор экономики. Однако в ближайшее время серьезного роста пенсионных счетов в НПФ ждать не приходится, так как уровень доверия в обществе к ним низкий. Поэтому, прежде всего государству для развития негосударственных пенсионных фондов

⁶⁵ СЗ РФ. 2020. №12. Ст. 1653.

⁶⁶ СЗ РФ. 2001. №51. Ст. 4831.

⁶⁷ СЗ РФ. 2020. №12. Ст. 1653.

⁶⁸ СЗ РФ. 2013. №52. Ст. 6965.

необходимо создать систему защиты пенсионных счетов граждан и надежную систему гарантий. Гражданин должен быть уверен в сохранности своих денежных средств.

Помимо этого, необходимо внести изменения в Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)»⁶⁹. Статью 15 дополнить пунктом 11, в котором закрепить, что лица, регулярно совершающие перечисления в негосударственный пенсионный фонд, освобождаются от уплаты налога на профессиональный доход. Финансовое обоснование данного предложения будет приведено в следующем параграфе данной главы.

Также, для совершенствования пенсионной системы Российской Федерации предлагается внести изменения в Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В данном Федеральном законе предлагается закрепить то, что лица имеющие особые заслуги перед Российской Федерацией, а также перед субъектами Российской Федерации имеют право выходить на пенсию раньше, чем установлено в данном нормативно-правовом акте.

Помимо вышесказанного автором данной работы предлагается принять Федеральный закон, в котором будет установлена система перечисления части прибыли от экспорта углеводородов в Пенсионный фонд России. Более подробное обоснование данной меры приводится в следующем параграфе.

3.2. Модернизация механизмов формирования финансовой составляющей пенсионной системы Ошибка! Закладка не определена.

1 января 2019 года в экспериментальном режиме в Российской Федерации был введен налог на профессиональный доход (НПД). Первоначально данный налог стал взиматься в четырех субъектах федерации (Москве, Московской

⁶⁹ СЗ РФ. 2018. №49. Ст. 7494.

области, Калужской области и Республике Татарстан), однако в конце 2019 года к эксперименту также подключились некоторые другие регионы. Основной целью введения налога являлось выведение из «тени» доходов самозанятых граждан Российской Федерации, что по идее должно позволить сократить гигантский серый сектор экономики нашей страны. По данным правительства РФ, трудоспособный контингент россиян насчитывает 86 миллионов человек. При этом лишь 48 миллионов работают в секторах, которые «видны и понятны. Что касается 38 млн., то, по словам вице-спикера РФ Ольги Голодец, «мы не понимаем, где они заняты, чем заняты и как заняты»⁷⁰. К этому также стоит добавить и то, что у 38 млн. человек потенциально будут серьезные проблемы с пенсионным обеспечением после достижения пенсионного возраста, поскольку они работают в теневом секторе экономики, можно предположить, что большая их часть не делает необходимые отчисления в Пенсионный фонд России или иные негосударственные пенсионные фонды. Поэтому потенциально данная группа людей может стать очагом социальной напряженности.

Однако, прежде чем говорить о пенсионном обеспечении данной группы граждан, попытаемся разобраться, кого законодатель непосредственно относит к «самозанятым».

Самозанятые определяются как «лица, у которых нет работодателя и нет наемных работников, то есть это граждане, получающие доход от своей личной трудовой деятельности»⁷¹. Важно отметить, что список занятий таких граждан нигде не приводится, но при этом по косвенным критериям можно сделать вывод, что к данной группе относят различных фрилансеров, а именно репетиторов, сиделок, блогеров, фотографов и пр. В Москве к самозанятым также стали относить и арендодателей жилья.

Основной отличительной чертой самозанятых граждан является то, что они официально не имеют места работы и не прикреплены ни к одной

⁷⁰ Налог для самозанятых. Как и сколько заплатят государству граждане, работающие сами на себя // Коммерсантъ. 12.07.2019.

⁷¹ Там же.

официальной организации, а также не являются предпринимателями. Однако при этом они получают доход от своей деятельности.

Чтобы попасть в категорию легально самозанятых необходимо иметь ежемесячный доход не выше 200 тысяч рублей (2,4 миллиона рублей в год). При этом если 200 тысяч рублей – это условная сумма (то есть в сентябре человек может заработать 40 тысяч рублей, а в октябре – 400 тысяч рублей), то лимит 2,4 миллиона рублей – это строгий. Все доходы сверх него должны облагаться налогами в других режимах. Для физических лиц без ИП это НДФЛ по ставке 13%. Для индивидуального предпринимателя это налог на прибыль, НДС, прочие налоговые и страховые взносы.⁷²

В настоящий момент НПД составляет 4%, если облагаемый налогом субъект принимает деньги от физических лиц и 6% если денежные средства принимаются от юридических лиц (ИП и компаний различной правовой формы). При этом необходимо отметить, что если деньги принимаются одновременно и от физических лиц, и от акционерных обществ, то начисления НПД будет производиться по разным ставкам.

В случае если гражданин Российской Федерации, получающий доход от личной трудовой деятельности, переходит к уплате НПД, то он будет освобожден от НДФЛ, НДС (если ИП), различных страховых взносов (ИП) и прочих взносов и налогов для ИП. При этом в Пенсионный фонд России отчислений от НПД не предусматривается, однако делать добровольные взносы в ПФР гражданам никто не запрещает.

Ранее было упомянуто, что для лиц, получающих доход от личной трудовой деятельности, потенциально могут возникнуть проблемы с пенсионным обеспечением в старости. Фактически, пенсионное обеспечение в старости фрилансеров, по идее законодателя, находится исключительно в их зоне ответственности. Они сами решают в какой форме и в каком фонде формировать денежные средства для своей пенсии. Однако, учитывая то, что

⁷² Налог для самозанятых. Как и сколько заплатят государству граждане, работающие сами на себя // Коммерсантъ. 12.07.2019.

доход самозанятых зачастую имеет непостоянный характер и зачастую небольшой размер, большая часть данных граждан не задумываются о своем пенсионном обеспечении. И поэтому, потенциально данная группа с точки зрения социальной защищенности старости является самой уязвимой. Также нужно учитывать, что в соответствии с Конституцией Россия является социальным государством, что означает необходимость оказания поддержки социально незащищенным слоям населения. Следовательно, рано или поздно, государство должно будет предоставить пенсионное обеспечение данной группе населения.

Чтобы поддержать данную категорию населения, предлагается ввести налоговую льготу для самозанятых, которые делают регулярные отчисления в негосударственные пенсионные фонды или в Пенсионный фонд России. Учитывая, что на сегодняшний день лица, получающие доход от индивидуальной трудовой деятельности, платят только налог на профессиональный доход, то предлагается их освободить именно от данного налога. Потенциально это позволит стимулировать рост отчислений в пенсионные фонды, сформировать достойный уровень финансовой поддержки граждан в старости, а также в перспективе снизит социальную нагрузку на государство. В свою очередь, бюджету России не будет нанесен серьезный ущерб данной мерой, так как потенциально в будущем государство будет освобождено от серьезных расходов на обеспечение достойной старости данной категории населения.

Другое предложение относительно совершенствования пенсионной системы Российской Федерации касается пенсионного обеспечения лиц, имеющих особые заслуги перед Российской Федерацией. На сегодняшний день в нашей стране существует три уровня наград, присвоение которых влечет за собой ряд льгот при выходе на пенсию. Самый высокий уровень в иерархии занимают федеральные награды. Это награды, которые присваиваются по представлению Президента Российской Федерации или иных федеральных органов государственной власти. Примерами данного типа наград являются

золотая звезда «Герой России» или звезда «Герой труда Российской Федерации» – эти награды занимают высшее положение в иерархии федеральных государственных наград.

Следующий уровень в иерархии наград Российской Федерации занимают региональные награды. Данные знаки отличия присваиваются по решению главы субъекта Федерации и регионального парламента. К примеру, в Кемеровской области к региональным наградам относятся медаль «Герой Кузбасса», которая в соответствии с Законом Кемеровской области от 14 февраля 2005 года № 32-ОЗ «О наградах Кемеровской области» присваивается за выдающиеся заслуги в области государственного строительства, экономической, хозяйственной и научно-исследовательской деятельности. Помимо этого, данная награда присуждается лицам, проявившим мужество и отвагу при несении служебного долга, в условиях риска для жизни. На сегодняшний день иерархия наград Кузбасса является наиболее обширной.

Федеральные награды позволяют при достижении пенсионного возраста получить звание «ветеран труда», что предоставляет ряд льгот при оплате коммунальных услуг, проезде в общественном транспорте и пр. В свою очередь, региональные награды также сопряжены с рядом льгот и дополнительных доплат к пенсии.

Очевидно, что вклад людей, которые получают как федеральные, так и региональные награды, велик. Поэтому, в качестве дополнительной льготы, автором данной работы предлагается снизить пенсионный возраст для лиц, имеющих особые заслуги перед Российской Федерацией и отдельными субъектами Федерации.

На сегодняшний день Российская Федерация является крупнейшей в мире энергетической державой, по данным BP Statistical Review of World Energy, к началу 2019 года общий объем запасов углеводородов в мире составил 1,7 триллионов баррелей. Лидером по запасам нефти стала Венесуэла, объем запасов которой составляет на сегодняшний день около 303 миллиардов баррелей, немного меньше у Саудовской Аравии (297 млрд. баррелей).

Следующими в рейтинге по запасам нефти идут Канада, Иран, Ирак и Россия. К началу прошлого года в Российской Федерации насчитывалось 167 миллиардов баррелей нефти, что больше запаса США более, чем в два раза⁷³. При этом, если говорить о положении Российской Федерации на рынке энергоресурсов по добыче углеводородов и газа, то необходимо отметить, что в 2019 году, по сравнению с 2018 годом объем добычи нефти и газового конденсата вырос на 0,8%. В 2019 году среднесуточная добыча нефти составила 11,25 млн. баррелей⁷⁴.

Российская Федерация имеет широкие финансовые возможности для поддержания достойного пенсионного обеспечения граждан. Однако, несмотря на мнения ряда экспертов, все идеи по наполнению пенсионного фонда за счет нефтяных доходов российской властью отвергаются. При этом в мире существуют примеры эффективных пенсионных систем, которые финансируются за счет доходов от экспорта углеводородов. Например, в Норвегии Государственный пенсионный фонд Норвегии является самым большим резервным фондом в мире, который аккумулирует сверхдоходы от реализации нефти. Норвежский пенсионный фонд был основан еще в 1990 году. Основной целью создания его было сглаживание колебаний валютных поступлений от экспорта углеводородного сырья. Из ГПФ должны были выплачиваться пенсии по старости, инвалидности, а также расходы на медицинские услуги. В 2017 году в данном фонде объем средств составил около 870 миллиардов долларов⁷⁵. Накопление столь значительных средств в фонде стало возможно благодаря качественному управлению активами. Норвежский фонд владеет крупными пакетами государственных облигаций таких стран как Германия, США и Японии. Более того, фонд владеет акциями девяти тысяч компаний по всему миру, в том числе ценными бумагами

⁷³ Сколько нефти осталось в мире и когда она закончится // РИА Новости. От 12.10.2019 (обновлено 03.03.2020)

⁷⁴ Добыча нефти в России в 2019 году повысилась на 0,8% // Интерфакс. От 02.01.2020

⁷⁵ Пенсии, питаемые нефтью: Сравнение Норвегии и России поразило // Московский комсомолец. 18.01.2018

транснациональных технологических гигантов. Высоколиквидные и надежные активы приносят норвежскому пенсионному фонду стабильный доход.⁷⁶

«По прогнозам Министерства финансов Норвегии, к 2050 г. произойдет снижение финансовых поступлений страны от нефтяной деятельности, а расходы по выплате пенсий и пособий по нетрудоспособности возрастут, что потребует дополнительных финансовых ресурсов. Это увеличивает значение ГПФ для экономики Норвегии. Создание фонда делает норвежскую экономику более устойчивой и увеличивает возможности маневра в области социальной политики. Фонд является одновременно и сберегательным, и стабилизационным, и предназначен для обеспечения устойчивости функционирования бюджетной сферы в долгосрочном периоде»⁷⁷. Стоит отметить, что пенсионный фонд Норвегии пополняется постоянно, независимо от дохода от экспорта нефти и газа.

Необходимо отметить, что в мае 2020 года Суверенный фонд Норвегии (Government Pension Fund Global), выполняющий роль государственного пенсионного фонда, впервые в истории начнет продавать активы для того, чтобы покрыть дефицит бюджета. Объем Суверенного фонда составляет 1 трлн. долларов. Данное решение было принято Центральным банком, который управляет фондом. Подобные действия предусмотрены правилами фонда и не противоречат законодательству государства.

Первоначально Суверенный фонд формировался с целью пенсионной поддержки граждан из средств, поступающих от экспорта нефти. Пандемия коронавируса и обвал цен на нефть вынудили руководство Норвегии пойти на данный беспрецедентный шаг. Однако, учитывая величину фонда, как отметил

⁷⁶ Пенсии, питаемые нефтью: Сравнение Норвегии и России поразило // Московский комсомолец. 18.01.2018

⁷⁷ Данилина М. В. Опыт функционирования Государственного пенсионного фонда Норвегии // Финансы и кредит. 2007. №16

глава ЦБ Норвегии Ойтсен Олсен, серьезных проблем для экономики продажа активов Суверенного фонда не создаст⁷⁸.

Таким образом, учитывая то, что данная модель позволила избавиться от дефицита финансирования расходов на пенсионное обеспечение населения и повысить уровень жизни населения, некоторые элементы норвежской пенсионной системы можно внедрить в российскую действительность. Необходимо перечислять часть доходов от экспорта нефти и газа в Пенсионный фонд России. В дальнейшем эти поступления нужно перераспределять на социальную поддержку населения в виде пенсионных выплат, социальных льгот и пр.

⁷⁸ Суверенный фонд Норвегии впервые продаст активы из-за дефицита бюджета // РБК Новости. От 09.05.2020

Заключение

В данной работе были проанализированы предпосылки пенсионной реформы в Российской Федерации и выведены необходимые причины, наличие которых может поставить перед правительством той или иной страны проблему повышения пенсионного возраста.

Основными причинами проведения пенсионной реформы являются: неэффективность уравнительной модели пенсионного обеспечения, отсутствие гарантий сохранения отчисляемых средств, нестабильность и дефицит бюджета ПФР, а также рост продолжительности жизни населения.

Также был выведен перечень основных целей пенсионной реформы, в который вошли: укрепление страховых принципов в пенсионной системе и формирование института негосударственного пенсионного обеспечения; переход от уравнительно-распределительного порядка государственного пенсионного обеспечения к государственному пенсионному страхованию на солидарно-распределительных принципах; создание трехуровневой системы пенсионного обеспечения; сокращение дефицита пенсионного фонда и повышение уровня жизни пенсионеров.

В данной работе была проанализирована законодательная база пенсионной реформы, а также опыт реализации принятых поправок к пенсионному законодательству. Пенсионная реформа в Российской Федерации 2019 – 2028 годов оформлена в виде ряда законов, который направлен на увеличение пенсионного возраста, а также смягчение социальных последствий от реформы. В ходе анализа данных нормативно-правовых актов было выявлено, что повышение пенсионного возраста обосновано демографической диспропорцией, возникшей из-за роста продолжительности жизни.

Необходимо отметить, что на данный момент достаточно проблематично судить об успешности реализации соответствующих законов пенсионной реформы, так как социально-экономические последствия проводимых преобразований еще не проявились достаточно отчетливо.

Тем не менее, разобрав финансовую составляющую последней пенсионной реформы, можно сделать вывод, что такие кардинальные преобразования сегодня необходимы.

В ходе исследования были выработаны следующие рекомендации для усовершенствования законодательства в сфере пенсионного обеспечения:

- выработать систему координации действий МВД России и ПФР в сфере передачи конфискованного имущества коррупционеров в Пенсионный фонд России;

- повысить востребованность и финансовую стабильность негосударственных пенсионных фондов;

- освободить самозанятых, которые регулярно совершают отчисления в негосударственные пенсионные фонды, от уплаты налога на профессиональный доход;

- ввести систему перечисления части налоговых поступлений от экспорта углеводородов в Пенсионный фонд России;

- предоставить лицам, имеющим особые заслуги перед Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, право выходить на пенсию раньше установленного срока.

Библиографический список

Официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002014031000&docid=1>
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002020011000&docid=1>
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001994013000&docid=4477>
4. Федеральный закон от 21.07.1997 № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001997030000&docid=4608>
5. Федеральный закон от 15.12.2001 №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002001051000&docid=85>
6. Федеральный закон от 17.12.2001 №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002001052000&docid=16>
7. Федеральный закон от 30.04.2008 №56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных

- накоплений» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002008018000&docid=7>
8. Федеральный закон от 24.07.2009 №212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002009030000&docid=9>
 9. Федеральный закон от 24.07.2009 №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»» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002009030000&docid=10>
 10. Федеральный закон от 04.06.2011 г. № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002011023000&docid=27>
 11. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001998031000&docid=2>
 12. Федеральный закон от 30.11.2011 № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений»

- [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002011049000&docid=26>
13. Федеральный закон от 28.12.2013 №400-ФЗ «О страховых пенсиях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002013052010&docid=21>
14. Федеральный закон от 28.12.2013 №424-ФЗ «О накопительной пенсии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002013052010&docid=45>
15. Федеральный закон от 03.10.2018 №350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002018041000&docid=8>
16. Федеральный закон от 27.11.2018 №422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход" в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002018049010&docid=2>
17. Федеральный закон от 03.10.2018 №352-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002018041000&docid=10>
18. Федеральный закон от 03.10.2018 №353-ФЗ «О внесении изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002018041000&docid=11>
19. Федеральный закон от 23.06.2016 №221-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О содействии развитию жилищного строительства" и отдельные законодательные акты

- Российской Федерации» [Электронный ресурс]. –
Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002016026010&docid=44>
20. Федеральный закон от 15.12.2001 №167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002001051000&docid=87>
21. Федеральный закон от 03.10.2018 №349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции № 102)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002018041000&docid=7>
22. Федеральный закон от 18.03.2020 № 61-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах» по вопросам назначения негосударственных пенсий»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347922/
23. Проект Федерального закона № 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплат пенсий» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/489161-7>
24. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002018020000&docid=4>
25. Закон Кемеровской области от 14 февраля 2005 года №32-ОЗ «О наградах Кемеровской области»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW284&n=11275#07114473941928652>

Список литературы

1. Аракчеев В. С. Пенсионное право России. М.: Юридический центр Пресс, 2014. 384 с.
2. Афанасьев М.А., Голубева Т.Ю. Право социального обеспечения России. Учебное пособие. – М: Проспект, 2019. 171 с.
3. Афтахова А. В. Пенсионное обеспечение: учебное пособие для вузов. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 240 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblio-online.ru/bcode/447429>
4. Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (постатейный). Москва: Деловой двор, 2011. 520 с.
5. В центре Москвы прошел митинг против повышения пенсионного возраста // Интерфакс. 28 июля 2018 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/622936>
6. Валиева Е. Н., Проблемы Российской пенсионной реформы // Вестник Самарского экономического университета. 2015. № 10 (132) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vestnik.sseu.ru/index.php?cnt=1&idv=271>
7. Гусаков Д. Б. История пенсионного обеспечения и социального страхования в России. Москва: Санкт-Петербургский государственный институт психологии и социальной работы, 2011. 260 с.
8. Данилина М. В. Опыт функционирования Государственного пенсионного фонда Норвегии // Финансы и кредит. 2007. №16 [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-funktsionirovaniya-gosudarstvennogo-pensionnogo-fonda-norvegii>
9. Добыча нефти в России в 2019 году повысилась на 0,8% // Интерфакс. 02.01.2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.interfax.ru/business/690054>

10. Дорошенко Е. Н. Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12 (97) декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-standarty-dostoynoy-zhizni-i-svobodnogo-razvitiya-cheloveka-pri-provedenii-pensionnoy-reformy>
11. Дегтярев Г. П. Пенсионные реформы в России. М.: Academia, 2003. 336 с.
12. Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 20 февраля 2019 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2019/02/20/stenogramma-poslaniia-vladimira-putina-federalnomu-sobraniuu.html>
13. Комкова Г. Н., Торосян Р. А., Сычев В. Б. Право социального обеспечения. Практикум. Учебное пособие для академического бакалавриата. – М: Юрайт, 2019. 188 с.
14. Конотопов М.В., Сметанин С.И. История экономики России. М.: Кнорус, 2008. 352 с.
15. Косаренко Н. Н. Право социального обеспечения. Учебник. – М: КноРус, 2019. 240 с.
16. Кутепова К. О. Все о пенсиях. Виды, условия назначения, размер / К.О. Кутепова, А. Г. Степанов. М.: Омега-Л, 2011. 144 с.
17. Лазаренко А. Л., Уварова Е. Е., Алтынникова Л. А., Реформирование пенсионного страхования в России // Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3(13) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17093682>
18. Лушникова М. В. Курс права социального обеспечения. М.: Юстицинформ, 2016. 656 с.
19. Министр Максим Топилин – о социальной поддержке граждан на «правительственном часе» в Госдуме России. 20 марта 2019 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/social/114>

20. Налог для самозанятых. Как и сколько заплатят государству граждане, работающие сами на себя // Коммерсантъ. 12.07.2019. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4031273>
21. Норвегия нарастила добычу жидких углеводородов в декабре 2019 г. почти на 5% // АИ Нефтегаз. 17.01.2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://neftegaz.ru/news/dobycha/519474-norvegiya-narastila-dobychu-zhidkikh-uglevodorodov-v-dekabre-2019-g-pochti-na-5-odnako-yokhan-sverdr/>
22. О внесении в Госдуму законопроекта об изменениях в пенсионной системе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/activities/selection/301/32902/>
23. Отчет Дмитрия Медведева в Госдуме о результатах работы правительства в 2018 году // Российская газета. 17 апреля 2019 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2019/04/17/otchet-dmitriia-medvedeva-v-gosdume-o-rezultatah-raboty-pravitelstva-v-2018-godu.html>
24. Пенсии, питаемые нефтью: Сравнение Норвегии и России поразило // Московский комсомолец. 18.01.2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mk.ru/economics/2018/01/18/pensii-pitaemye-neftyu-sravnenie-norvegii-i-rossii-porazilo.html>
25. Пенсионное обеспечение: учебник для вузов. М. О. Буянова, О. И. Карпенко, С. А. Чирков; под общей редакцией Ю. П. Орловского. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 193 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblio-online.ru/bcode/453103>
26. Первый вице-премьер Антон Силуанов о первых результатах нового правительства // Коммерсантъ. №5. 15.01.2019. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3854193?from=main_2

27. Правительство утвердило повышение пенсионного возраста // Парламентская газета. №23. 15.06.2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.pnp.ru/economics/pravitelstvo-utverdilo-povyshenie-pensionnogo-vozrasta.html>
28. Право социального обеспечения в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для вузов. Ю. П. Орловский [и др.]; под общей редакцией Ю. П. Орловского. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 135 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblio-online.ru/bcode/452352>
29. Право социального обеспечения в 2 т. Том 2. Особенная и специальная части: учебник для вузов. Ю. П. Орловский [и др.]; под общей редакцией Ю. П. Орловского. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 424 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblio-online.ru/bcode/452353>
30. Роик В. Д. Пенсионное страхование и обеспечение: учебное пособие для вузов. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 478 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblio-online.ru/bcode/447371>
31. Роик В. Д. Пенсионный возраст и модернизация пенсионных систем: отечественный и зарубежный опыт: монография. Москва: Издательство Юрайт, 2020. 336 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://biblio-online.ru/bcode/454690>
32. Сколько нефти осталось в мире и когда она закончится // РИА Новости. 12.10.2019 (обновлено 03.03.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20191012/1559682620.html>
33. Соболев О. С. Налог на профессиональный доход в системе специальных налоговых режимов: эксперимент правового обеспечения // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. №7 (59)

34. Степанченко, О.А. Пенсионная реформа и демографическая ситуация в РФ // *Общественные и экономические науки. Студенческий научный форум: электр. сб. ст. по мат. XII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 1(12).* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://nauchforum.ru/archive/SNF_social/1\(12\).pdf](https://nauchforum.ru/archive/SNF_social/1(12).pdf)
35. Суверенный фонд Норвегии впервые продаст активы из-за дефицита бюджета // *РБК Новости.* От 09.05.2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/09/05/2020/5eb5e8a39a79475a311065f8>
36. Сулейманова Г. В. *Право социального обеспечения.* Москва: Феникс, 2015. 352 с.
37. Холостова Е. И. *Социальная политика и социальная работа. Учебное пособие.* М.: «Дашков и К». 2008. С. 216;
38. Якушкин С. А. *Пенсионная реформа в России: перспективы развития // Бюллетень науки и практики.* 2017. № 8 (21).