



## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

УДК 369

### ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА В РОССИИ – НОВЫЙ ЭТАП\*

**СОЛОВЬЕВ АРКАДИЙ КОНСТАНТИНОВИЧ**

*начальник Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионного фонда России*

**E-mail:** Sol26@100pfr.ru

#### АННОТАЦИЯ

Новый этап пенсионной реформы в России, запланированный на 2015 г., будет продолжением параметрических и институциональных реформ, связанных с перестройкой экономической и социальной системы государства на рыночные условия. Основные направления этой реформы определены Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации<sup>1</sup> (*далее* – Стратегия), которая существенно скорректировала все предшествующие нормативно-правовые акты по вопросам обязательного пенсионного страхования (ОПС). При этом была сохранена приверженность курсу перехода пенсионной системы на страховые принципы. В статье анализируются цели и задачи, а также ключевые направления и мероприятия реформирования пенсионной системы России в соответствии со Стратегией, исследуются институциональные и параметрические изменения, запланированные на различных этапах реформы, проблемы, связанные с реализацией основных направлений реформы, и их решение в интересах всех участников пенсионной системы.

**Ключевые слова:** пенсионная система; страховая пенсия; пенсионная реформа; тарифная политика; застрахованные лица.

### A NEW STAGE OF PENSION REFORM IN RUSSIA: INCREASING PRIVATE PENSIONS\*\*

**ARKADY K. SOLOVYEV**

*Head of the Actuarial Computations and Strategic Planning Department, the Pension Fund of Russia, Moscow, Russia*

**E-mail:** Sol26@100.pfr.ru

#### ABSTRACT

A new stage of the pension reform in Russia scheduled for 2015 will be an extension of parametric and institutional reforms aimed at the restructuring of the economic and social system of the country to further adapt it to market conditions. The main areas of the reform are determined by the strategy for long-term development of the pension system of the Russian Federation<sup>2</sup> (hereinafter – the Strategy) which substantially amended all prior regulations on mandatory pension insurance (MPI). At the same time, the Strategy remains committed to the transition of the pension system to insurance principles and concepts. In line with the Strategy, the article analyzes the goals and objectives as well as key areas and measures to reform the Russian pension system; explores the institutional and parametric changes planned for the various stages of the reform and sketches the possible solutions in the interests of all the participants of the pension system.

**Keywords:** pension system; insurance pension; pension reform; tariff policy; insured persons.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=139981; frame=1> (дата обращения: 18.05.2014).

<sup>2</sup> Decree of the Government of the Russian Federation from 25.12.2012 № 2524-r «On Approval of the Strategy for long-term development of the pension system of the Russian Federation». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=139981; frame=1> (accessed date: 18.05.2014).

\* Статья подготовлена по результатам исследований, проведенных за счет средств Финансового университета при Правительстве РФ на 2014 г.

\*\* The paper summarizes the results of research carried out in 2014 at the expense of the Financial University under the Government of the Russian Federation.

**П**риближение срока реализации ключевого комплекса мероприятий пенсионной реформы, намеченных правительственной Стратегией на 2015 г., резко обострило интерес не только научной общественности, но и практиков к условиям и, главное, к экономическим результатам намеченных преобразований. Первые практические проблемы реализации пенсионной реформы возникли уже на стадии формирования бюджетной политики на плановый период (2015–2017 гг.). Дополнительные риски достижения целевых ориентиров пенсионной реформы создали внешние (относительно пенсионной системы) — макроэкономические факторы: резкое падение темпов роста экономики, увеличение инфляции, снижение темпов роста зарплаты и соответственно уровня жизни всего населения.

В этой связи необходимо соизмерить долгосрочные целевые ориентиры и комплекс мероприятий, направленных на их достижение.

### 1. ЦЕЛИ И РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ

К настоящему времени принято свыше 10 федеральных законов, предусмотренных Планом-графиком подготовки проектов федеральных законов по реализации Стратегии,

в стадии разработки находится еще несколько десятков нормативно-правовых актов. Отдельные параметрические элементы новой пенсионной реформы начали внедряться с 2013 г. Однако главный комплекс институциональных реформ намечен на 2015 г. и продолжится в течение десятилетнего переходного периода.

Таким образом, к середине следующего десятилетия основные институциональные и параметрические изменения получат полноценную реализацию.

Комплекс мероприятий, намеченных в рамках принятых законодательных актов, можно распределить по двум главным направлениям пенсионной реформы:

1) создание объективных макро- и микроэкономических условий для текущей бюджетной сбалансированности и *долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы*;

2) прямые и опосредованные меры по *повышению уровня пенсионного обеспечения граждан, утративших трудоспособность, в установленных законом случаях наступления старости, инвалидности и потери кормильца (рис. 1).*

При этом векторы мероприятий пенсионной реформы должны ориентироваться



Рис. 1. Меры по повышению уровня пенсионного обеспечения граждан

Таблица 1

**Показатели текущего состояния пенсионной системы России**

Наименование показателей	2014 г.
Численность получателей пенсий, млн чел.	41,5
Средний размер трудовой пенсии, тыс. руб.	11,0
Средний размер трудовой пенсии по старости, тыс. руб.	11,5
Расходы на выплату трудовых пенсий, % ВВП	7,0
Расходы бюджета Пенсионного фонда, % ВВП	10,0

Таблица 2

**Прогнозируемые социальные результаты намеченной пенсионной реформы 2015 г. на долгосрочную перспективу, тыс. руб.**

Показатели уровня развития пенсионной системы	Годы							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Размер трудовой пенсии по старости	12,4	13,2	14,2	15,9	17,0	17,8	22,0	27,0
Соотношение размера пенсии и ПМП, раз	1,87	1,89	1,94	2,00	2,06	2,1	2,2	2,5
Соотношение размера пенсии и СЗП, раз	34,6	33,6	32,7	33,6	33,2	32,5	29,9	29,8

**Примечание.** ПМП – прожиточный минимум пенсионера; СЗП – средняя заработная плата.

на базовые страховые принципы функционирования пенсионной системы — сохранение наиболее полной эквивалентности накопленных застрахованным лицом пенсионных прав и государственных пенсионных обязательств.

Напомним исходные социальные параметры современной пенсионной системы (табл. 1). Учитывая специфику экономического механизма ее функционирования, основанную на страховых принципах формирования пенсионных прав в трудоспособный период жизни человека, первые результаты пенсионной реформы можно будет выявить и проанализировать только в конце 2020-х гг. Ориентировочно длительность переходного периода — около 10 лет.

Для соизмеримости результатов намеченных мероприятий необходимо сопоставить номинальные параметры с их реальным размером, который нивелирует инфляционную составляющую. Однако анализ реальных размеров таких целевых социальных показателей, как трудовые пенсии и их соотношение с заработком, позволяет оценить только относительную динамику. Поэтому на практике используются социальные стандарты или их аналоги и производные. В частности, для оценки уровня жизни пенсионеров применяется прожиточный минимум пенсионера (ПМП) как стандарт минимального уровня потребления. Для оценки эффективности пенсионной системы как страхового механизма

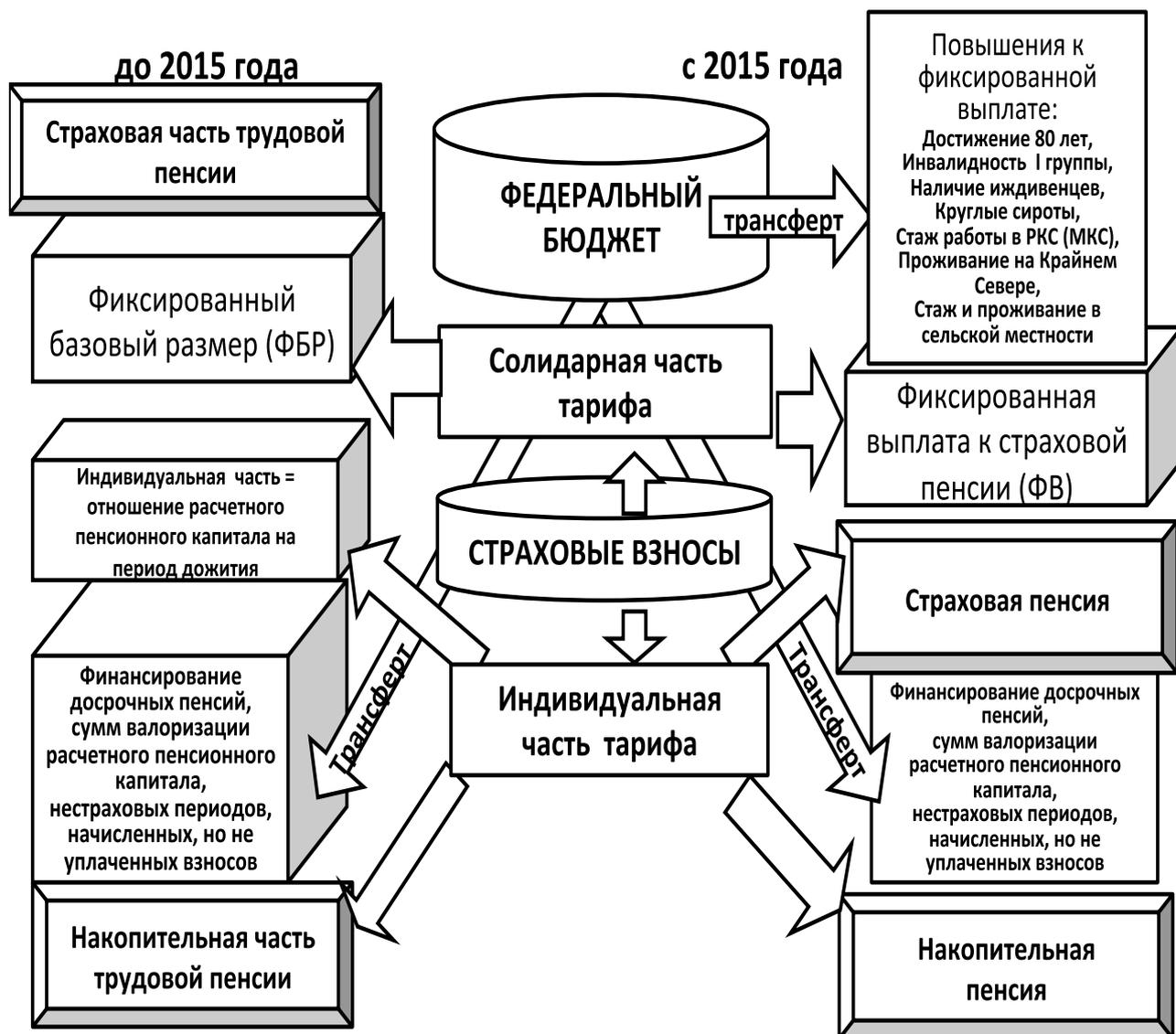


Рис. 2. Оптимизация источников финансирования страховых и нестраховых выплат

формирования пенсионных прав граждан обычно применяется соотношение пенсии и утраченного заработка.

Динамика обоих показателей в результате пенсионной реформы показывает, что реализация комплекса мероприятий позволяет достичь целевых ориентиров, намеченных Стратегией (табл. 2).

Для достижения главной стратегической цели пенсионной реформы — *социально приемлемого уровня* пенсионного обеспечения в рамках пенсионной реформы предусмотрено:

- повышение эффективности использования экономических инструментов стимулирования наемных работников и других

категорий занятого населения к личному участию в формировании собственных пенсионных прав;

- создание стимулов для участия в корпоративных и частных пенсионных системах.

Целевыми индикаторами достижения поставленной стратегической цели по повышению уровня жизни пенсионеров предлагается считать:

- доведение среднего размера трудовой пенсии по старости до 2 ПМП в 2020 г. и 2,5 — в 2030 г. (против 1,7 ПМП в 2013 г.);
- обеспечение уровня (коэффициента) замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка на рекомендован-



Рис. 3. Модель реформированной пенсионной системы

ном Международной организацией труда (МОТ) уровне — 40%.

Достижение социальных результатов пенсионной реформы сопряжено с радикальной перестройкой бюджетно-финансовой системы, основным вектором которой является приведение финансовых источников обеспечения каждого элемента пенсионных выплат в соответствие с их институциональной сущностью (рис. 2).

Проще говоря, делается четкое разграничение страховых и нестраховых источников финансирования государственных пенсионных обязательств, которые нормативно закрепляются в виде целевых трансфертов.

Для обеспечения другой стратегической цели пенсионной реформы — *сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости* пенсионной системы законодательные нормы предусматривают:

- осуществить строгое разграничение страховых и нестраховых видов и элемен-

тов всех пенсионных выплат для закрепления и последующего регулирования их источников финансирования;

- вывести из солидарно-страховой системы перераспределения пенсионных прав нестраховые (наиболее критичные) институциональные подсистемы: досрочные механизмы формирования пенсионных прав, возмещение обязательств по предшествующим государственным пенсионным программам (валоризация), льготные — нестраховые доплаты/выплаты отдельным категориям граждан и др.;

- трансформировать современный двухуровневый экономический механизм формирования пенсионных прав в трехуровневый с соответствующим развитием страховой модели пенсионной системы: солидарной, корпоративной, индивидуально-накопительной (рис. 3);

- компенсировать из федерального бюджета выпадающие доходы текущего перио-

да солидарно-распределительной составляющей бюджета Пенсионного фонда России (ПФР) по причине изъятия части страховых взносов на формирование индивидуально-накопительных пенсионных прав будущих пенсионеров.

Весь комплекс перечисленных мероприятий позволяет последовательно сокращать бюджетно-финансовую зависимость пенсионной системы от государственного бюджета и обеспечивать согласованность формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения на долгосрочную перспективу. Следует подчеркнуть, что большинство мероприятий пенсионной реформы согласно законодательству должно осуществляться постепенно в течение 10-летнего переходного периода.

## 2. ВЕКТОР ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПЕРЕМЕН

Для того чтобы оценить эффективность намеченных мероприятий, рассмотрим подробнее основные — институциональные мероприятия, реализация которых начинается в 2015 г.

Институциональные преобразования затрагивают базовые функции пенсионной системы. Они направлены на решение проблемы диверсификации и целевого закрепления финансовых потоков внутри самой системы и между ее институтами. Для этого, начиная с 2015 г., предусмотрена трансформация трудовой пенсии в страховую и накопительную.

Комплекс институциональных мероприятий пенсионной реформы:

- 1) совершенствование тарифной политики;
- 2) реформа досрочных пенсий и создание корпоративных пенсионных систем;
- 3) реформа накопительного компонента;
- 4) совершенствование формирования пенсионных прав в солидарно-распределительной пенсионной системе (пенсионная формула);
- 5) оптимизация бюджетной политики пенсионной системы (целевые межбюджетные трансферты);
- 6) экономическое стимулирование участия работников и других категорий

населения в формировании пенсионных прав;

7) государственное регулирование процесса реализации государственных пенсионных обязательств (изменение механизма индексации и перерасчета пенсий);

8) целевая компенсация пенсионных прав отдельных категорий работников (женщинам по уходу за детьми, сельхозработникам и др.).

Одновременно с этим из трудовой пенсии выделяется фиксированный базовый размер (ФБР), который трансформируется в автономную фиксированную выплату, в то время как страховая часть трудовой пенсии трансформируется в страховую пенсию.

В результате таких преобразований *страховая пенсия* (СП) представляет собой обязательную выплату, которая должна финансироваться за счет индивидуального тарифа страховых взносов в ПФР, и назначается независимо от накопительной пенсии. Условия формирования и выплаты страховой пенсии регулируются отдельным федеральным законом.

*Фиксированная выплата* (ФВ) представляет собой обязательную выплату к страховой пенсии. Источниками финансирования ФВ являются солидарная часть страхового тарифа в рамках базы начисления и сумма всех отчислений сверх установленной базы начисления.

*Нестраховые доплаты к солидарной составляющей пенсионных выплат* (пенсионерам, достигшим 80 лет, иждивенцам и др.), не обусловленные трудовым участием в формировании пенсионных прав, должны финансироваться целевым трансфертом из федерального бюджета.

*Накопительная пенсия* (НП) по своей институциональной форме является аналогом накопительной части трудовой пенсии, и, так же как и страховая пенсия, должна финансироваться за счет соответствующей части (6 процентных пунктов) индивидуального тарифа страховых взносов в ПФР.

Следует напомнить, что до 2013 г. формирование накопительной части трудовой пенсии, исходя из 6% тарифа отчислений,

Таблица 3

**Дополнительные тарифы страховых взносов на финансирование досрочных пенсий с 1 января 2013 г., %**

Списки производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение	Годы		
	2013	2014	2015 и далее
Список № 1	4	6	9
Список № 2 и «малые списки»	2	4	6

Источник: ст. 58.3. Федерального закона от 24 июля 2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

Таблица 4

**Дополнительные тарифы страховых взносов на финансирование досрочных пенсий в зависимости от класса условий труда, установленного по результатам специальной оценки условий труда, %**

Класс условий труда	Оптимальный	Допустимый	Вредный				Опасный	Ожидаемый средневзвешенный тариф	
			3.1	3.2	3.3	3.4		Список № 1	Список № 2
Подкласс условий труда	1	2	3.1	3.2	3.3	3.4	4	Список № 1	Список № 2
Дополнительный тариф страхового взноса	0	0	2	4	6	7	8	6	4

Источник: ст. 58.3. Федерального закона от 24 июля 2009. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»; результаты актуарных расчетов.

было обязательным для всех застрахованных лиц 1967 г. рождения и моложе.

Вместе с тем на первом этапе реформы накопительного компонента (в 2013 г.) гражданам было предоставлено право выбора: направлять только 4% на распределительную составляющую (2% тарифа страховых взносов обязательно должны направляться на финансирование накопительной части трудовой пенсии) или в полном объеме аккумулировать страховые взносы для формирования и инвестирования пенсионных накоплений, исходя из 6% индивидуального страхового тарифа.

На следующем этапе реформы накопительного компонента выбор застрахованным лицом участия в формировании своих пенсионных прав существенно оптимизирован и позволяет каждому работнику

направлять всю сумму отчислений на формирование своей страховой пенсии при полном отказе от накопительной пенсии. В перспективе застрахованные лица, за исключением граждан, впервые выходящих на рынок труда, могут реализовать свое право выбора до 31 декабря 2015 г.

Граждане, только вступающие в трудовые отношения, имеют право выбора в течение 5 лет после начала трудовой деятельности либо до достижения возраста 23 лет.

При этом все ранее сформированные в рамках накопительной системы пенсионные права сохраняются и продолжают реализовываться в установленном порядке.

Основная проблема, связанная с функционированием института досрочных пенсий, заключается в том, что их финансирование осуществляется за счет общих доходов



Рис. 4. Реформа досрочных пенсий: предоставление выбора условий формирования прав на досрочную пенсию

бюджета ПФР, а не за счет дополнительных страховых взносов работодателей. Сложившаяся ситуация не способствует заинтересованности работодателей в улучшении условий и повышении безопасности труда, а также в развитии системы профилактики несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Выделяются следующие проблемы досрочного пенсионного обеспечения, требующие оперативного решения.

1. Отсутствие источника для формирования пенсии на период до наступления пенсионного возраста.

2. Отсутствие источников для финансирования выплаты в период до наступления пенсионного возраста.

3. Предоставление досрочных пенсий без утраты трудоспособности и существенного ухудшения здоровья, независимо от возраста (педагогические, медицинские работники и др.).

4. Установление досрочных пенсий лицам, занятым в приемлемых условиях труда (вследствие модернизации рабочих мест).

5. Отсутствие экономической мотивации работодателей, улучшающих условия труда.

Решение этих проблем возможно в ходе следующих мероприятий.

- Усовершенствование системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

- Предоставление работникам гарантий и компенсаций в соответствии с их интересами в рамках трудовых и (или) коллективных договоров.

- Установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

- Постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии в отношении педагогических, медицинских и творческих работников.

В целях стимулирования работодателей к улучшению условий труда, а также создания сбалансированной и справедливой пенсионной системы Стратегией было предусмотрено установление дополнительного тарифа страховых взносов в бюджет ПФР.

При этом для адаптации страхователей к изменению уровня страховой нагрузки запланировано поэтапное повышение размера дополнительных тарифов страховых взносов (табл. 3).

Страховые взносы по дополнительным тарифам уплачиваются всеми работодателями, у которых есть соответствующие рабочие места, независимо от того, действуют в отношении них преференции или нет по уплате тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (ОПС). Следует обратить внимание, что дополнительными страховыми взносами облагаются все суммы выплат независимо от их размера, т.е. шкала облагаемости в отношении них не применяется. При этом вся сумма дополнительного тарифа страховых взносов направляется на солидарную часть тарифа страховых взносов.

По результатам проведения специальной оценки условий труда нормативно установленные ставки дополнительных тарифов должны корректироваться в зависимости от оценки условий труда, что позволит работодателям снизить уровень фискальной нагрузки (табл. 4).

Кроме того, в соответствии с новым законодательством предполагается, что работодатель может уплачивать пенсионные взносы на досрочное негосударственное пенсионное обеспечение для формирования пенсионных прав работников на досрочные пенсионные выплаты (рис. 4).

Следует обратить внимание, что первый этап пенсионной реформы предусматривает только меры по отработке вектора финансового обеспечения пенсионных прав, сформированных на вредных и опасных условиях труда (рабочие места по Спискам № 1, 2 и «малым» спискам), в то время как решение вопросов досрочного пенсионного обеспечения для педагогических, медицинских и творческих работников предусмотрено Стратегией на следующих этапах реформы, в частности путем постепенного увеличения требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии по условиям и нормам федерального закона о страховых пенсиях.

Одним из самых проблемных направлений пенсионной реформы является эффек-

тивность формирования пенсионных накоплений. Десятилетний опыт их создания обозначил ряд проблем накопительной составляющей пенсионной системы.

Основные из них:

- снижение пенсионных прав граждан, включенных в обязательную накопительную систему, по сравнению с правами, формирующимися в распределительной системе;
- изъятие из распределительной системы 6% накопительного тарифа, что усилило ее общую несбалансированность и снизило возможность формирования пенсионных прав основной массы пенсионеров;
- недостаточная финансовая устойчивость негосударственных пенсионных фондов и возрастающие по мере увеличения объемов пенсионных накоплений риски, связанные с обеспечением пенсионных выплат;
- отсутствие эффективных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений;
- зависимость пенсионных накоплений от внешних рисков фондового рынка, которые ведут к потере размера пенсии;
- низкая эффективность деятельности НПФ и соответственно низкая доходность пенсионных накоплений и др.<sup>1</sup>.

Первоочередной задачей в повышении эффективности накопительного сегмента пенсионной системы следует считать создание системы государственных гарантий сохранности пенсионных прав застрахованных лиц. В действующем законодательстве гарантирование сохранности средств пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении в негосударственных пенсионных фондах (НПФ), заключалось исключительно в запрете разнесения убытков от инвестирования средств пенсионных накоплений по счетам застрахованных лиц.

В рамках новой пенсионной реформы создается двухуровневая система гарантирования сохранности средств пенсионных накоплений:

- каждый страховщик по обязательному пенсионному страхованию создает внутрен-

<sup>1</sup> Проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. URL: <http://www.rg.ru/2012/10/01/pensii-site-dok.html> (дата обращения: 18.05.2014).

ний фонд гарантирования пенсионных накоплений;

- на федеральном уровне создается общенациональный фонд гарантирования пенсионных накоплений, объединяющий гарантийные взносы всех страховщиков по обязательному пенсионному страхованию, который находится под управлением ГК «Агентство по страхованию вкладов» в целях финансирования выплаты страховщику гарантийного возмещения в интересах застрахованных лиц в случае наступления гарантийного случая.

Для всех страховщиков, занимающихся обязательным пенсионным страхованием, участие в системе гарантирования обязательно (включая ПФР). Важно отметить, что создаваемая система гарантирует только сохранность пенсионных накоплений в размере уплаченных взносов на накопительную часть пенсии.

Источниками уплаты гарантийных взносов страховщиков для формирования фонда гарантирования установлены:

- доход от инвестирования пенсионных накоплений;
- отчисления из собственных средств — при отсутствии дохода от инвестирования пенсионных накоплений (только для НПФ);
- если недостаточно собственных средств — из пенсионных накоплений застрахованных лиц.

Гарантийными страховыми случаями являются: банкротство страховщика, аннулирование у него лицензии, недостаточность пенсионных накоплений (когда их сумма на счетах ниже номинального размера уплаченных страховых взносов).

Создаваемая система гарантирования пенсионных накоплений должна обеспечить стабильное получение накопительной пенсии на протяжении всего срока выплат. При этом в целях обеспечения сохранности пенсионных накоплений в 2014 г. перевод средств пенсионных накоплений, а также средств страховых взносов в НПФ производиться не будет (до вхождения соответствующего НПФ в систему гарантирования пенсионных накоплений). Таким образом, пенсионным накоплениям граждан

гарантируется сохранность. Повышение эффективности накопительного сегмента пенсионной системы требует совершенствования самих финансовых институтов государства, участвующих в формировании и инвестировании пенсионных накоплений.

Накопительная пенсия, будучи выделенной в самостоятельную пенсию в результате трансформации трудовой пенсии, приобретает несколько важных институциональных отличий от накопительной части трудовой пенсии.

Так, в частности, право на накопительную пенсию предоставляется застрахованному лицу при выполнении трех условий:

- 1) при наличии права на страховую пенсию по старости (в том числе досрочную);
- 2) при наличии средств пенсионных накоплений;
- 3) если размер накопительной пенсии превышает 5% суммарного размера страховой (включая фиксированную выплату) и накопительной пенсий. Иначе застрахованному лицу будет осуществлена единовременная выплата средств пенсионных накоплений.

При назначении накопительной пенсии позднее момента приобретения права на нее ожидаемый период выплаты будет сокращаться на один год за каждый год, истекший с момента приобретения такого права.

Эти меры позволят повысить заинтересованность застрахованных лиц в формировании данного вида государственной пенсии, с одной стороны, и с другой — гарантировать финансовую устойчивость страховщиков при выплате накопительной пенсии.

Анализ текущего состояния российской пенсионной системы свидетельствует, что социальные целевые ориентиры пенсионной реформы неразрывно связаны и взаимообусловлены макроэкономической ситуацией в стране в долгосрочной перспективе. Поэтому для обеспечения эффективности пенсионной реформы каждая законодательная норма и весь комплекс реформаторских мер должны быть адаптированы и согласованы с конкретными макроэкономическими параметрами.