

**Горлин Юрий,**

к.э.н., заместитель директора Института социального анализа и прогнозирования (ИНСАП) РАНХиГС,

Deputy director, Ph.D. in Economics, Institute for social analysis and prediction,  
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

119034, Москва, Пречистенская наб., 11.

E-mail: gorlinum@yandex.ru

**Аннотация.** Данная статья входит в цикл статей о новом порядке расчета трудовой пенсии по старости (о «пенсионной формуле»), который вступит в действие с 2015 года. Первая статья данного цикла [Горлин, 2014] была посвящена развенчанию мифа о простоте действующей пенсионной формулы, анализу формирования пенсионных прав в распределительной солидарной пенсионной системе. В настоящей статье проведен анализ действующего порядка расчета трудовой пенсии по старости, выявлены его дефекты, обоснована необходимость разработки новой пенсионной формулы, определены ее концептуальные основы.

**Annotation** This article is the part of a series of articles that introduce new approach to old age pension calculation (new pension formula). The Russian Federation is going to start using the new pension formula in 2015. The first article of the series (The Economic Policy Journal. 2014. No 2) was devoted to debunking the myth about simplicity of old age pension calculation with the analysis of the formation of pension rights in the distributing PAYG pension system. In this article the analysis of the current approach to old age pension calculation was conducted, weak points of this approach were discovered, the necessity of new pension formula development was proved, basic concepts of the new pension formula were determined.

**Ключевые слова:** пенсионная формула, пенсионная реформа, страховая часть пенсии, фиксированный базовый размер пенсии, расчетный пенсионный капитал, солидарная пенсионная система.

**Key words:** pension formula, pension reform, insurance part of pension, fixed base size of pension, estimated pension wealth, PAYG pension system.

## Дефекты действующей пенсионной формулы

В настоящее время порядок расчета трудовой пенсии по старости, то есть действующая пенсионная формула, определен Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ о «Трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее — Закон). За прошедший практически 12-летний период действия указанного порядка выявились его узкие места, что определяет необходимость пересмотра пенсионной формулы.

Задача разработки новой пенсионной формулы поставлена Бюджетным посланием Президента РФ о бюджетной политике на 2014—2016 годы: «Первоочередной задачей является принятие новой пенсионной формулы, которая должна обеспечивать не только поддержание покупательной способности пенсий, их дифференциацию в зависимости от стажа и заработка граждан, стимулирование граждан к более позднему выходу на пенсию, но и устойчивую тенденцию к уменьшению зависимости пенсионной системы от трансфертов федерального бюджета при сохранении приемлемой для бизнеса страховой нагрузки. При этом необходимо оставить базовый тариф страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на сегодняшнем уровне»<sup>1</sup>.

Системный подход к разработке новой пенсионной формулы предусматривает определение и систематизацию узких мест — дефектов действующего порядка расчета трудовой пенсии по старости, определяющих риски для финансовой сбалансированности и устойчивости пенсионной системы и снижающих ее эффективность.

Прежде чем перейти к анализу дефектов собственно действующей пенсионной формулы, представляется целесообразным кратко остановиться на ключевых проблемах российской распределительной солидарной пенсионной системы в целом, так как модернизация пенсионной формулы должна содействовать решению этих проблем.

---

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru/acts/18332#sel=20:1,20:34>.

## 1. Ключевые проблемы эффективности и устойчивости распределительной солидарной пенсионной системы России

Основная проблема российской пенсионной системы — это ее недостаточная эффективность: при сравнительно больших затратах общества на выплату пенсий их уровень является относительно невысоким. Доля расходов на выплату трудовых пенсий в России составляет около 9% ВВП, что сопоставимо со средним показателем по странам ОЭСР (8,4%) и превышает уровень для сопоставимого ряда стран (7,8%). При этом существенная часть пенсионных выплат финансируется за счет трансфертов федерального бюджета (около 39% всех затрат на пенсии, или 3% ВВП в 2013 году<sup>2</sup>). Действующая в России номинальная ставка тарифа страховых взносов в пенсионную систему (22% от заработной платы в пределах установленного взносооблагаемого максимума +10% сверх этого максимума), влияющая на финансовую нагрузку на бизнес, превышает средний уровень по ОЭСР, составляющий 19,6%. При этом уровень пенсий ниже, чем в странах ОЭСР:

- в абсолютных значениях: средняя величина трудовой пенсии в 2013 году — 10,3 тыс. руб., в 2014 году — 11,6 тыс. руб. (ожидаемое)<sup>3</sup>. Для сравнения в странах, сопоставимых по ВВП на душу населения, средний размер пенсии составляет 384 евро;
- в относительном выражении — по отношению к заработной плате (с определенными оговорками это так называемый коэффициент замещения). По странам ОЭСР медиана коэффициента замещения в среднем составляет около 60,8%, а по сопоставимому ряду стран — 58,8%. В России в 2013 году соотношение среднего размера трудовой пенсии и средней заработной платы — 34,4%<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Данные ПФР.

<sup>3</sup> Данные ПФР.

<sup>4</sup> Данные ПФР и Росстата.

Таким образом, расходуя на пенсионное обеспечение сопоставимую или даже бОльшую, чем в других странах, долю ВВП<sup>5</sup>, имея сопоставимый уровень страховых тарифов, российская пенсионная система обеспечивает существенно более низкий (и в абсолютном, и в относительном выражении) уровень пенсий, что свидетельствует о ее неэффективности.

Проблемы российской пенсионной системы будут обостряться в связи с прогнозируемым ухудшением демографической ситуации. Согласно прогнозу Росстата (2010), к 2030 году численность населения в трудоспособном возрасте снизится на 11 млн, а населения старше трудоспособного возраста увеличится на 9 млн. В результате к 2030 году соотношение между численностью указанных категорий, так называемый коэффициент поддержки<sup>6</sup>, снизится с 2,68 до 1,89.

В складывающейся ситуации возрастут риски, связанные с:

- возможностью обеспечивать приемлемый уровень пенсий;
- нагрузкой на федеральный бюджет (около 3% ВВП в 2013 году) и большой зависимостью пенсионной системы от возможностей бюджета;
- увеличением тарифов страховых взносов и соответствующей страховой нагрузки на легальный бизнес.

Основными причинами указанной неэффективности российской пенсионной системы являются:

- негативный тренд соотношения численности лиц, за которых уплачиваются пенсионные взносы, и численности получателей пенсий; этот тренд определяется старением населения, а также процессами на рынке труда, связанными с сокращением масштабов занятости на крупных и средних предприятиях, которые в российских условиях определяют подавляющую долю доходной базы ПФР; по имеющимся прогнозам в рамках инерционного сценария соотношение между числом работников, за которых платятся взносы в пенсионную систему, и числом

---

<sup>5</sup> Отдельного анализа требует вопрос, о том в какой мере имеющиеся оценки ВВП учитывают долю теневого сектора российской экономики. Более полный учет теневой экономики может привести к увеличению ВВП и соответственно к снижению доли пенсионных расходов в нем.

<sup>6</sup> Число лиц трудоспособного возраста (с 15 до 64 лет), приходящееся на каждого человека старше 65 лет.

пенсионеров снижается с 1,3 в 2013 году до 1,2 в 2020 году, 1,04 в 2030 году, 0,95 к 2040 году и до 0,9 к 2050 году;

- относительно большая доля пенсионеров в населении России, что является следствием, с одной стороны, более низкого (на 3–7 лет), по сравнению с большинством стран, пенсионного возраста (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), а с другой стороны, большой доли пенсионеров (9,4%), выходящих на пенсию ранее общеустановленного возраста (расходы на досрочные пенсии в условиях 2013 года составляют 0,5% ВВП);
- нормы пенсионного законодательства, ведущие к возникновению социально-неоправданных обязательств и пенсионных выплат социально-нецелевого характера, находящихся в противоречии с положением о том, что пенсия является страховкой от утрачиваемого заработка (например, выплата пенсии в полном объеме работающим пенсионерам даже с высоким уровнем заработной платы, перерасчет пенсии работающим пенсионерам и др.);
- отсутствие действенных стимулов (и механизмов их реализации), направленных на легализацию занятости и соответственно полную уплату страховых взносов (по различным оценкам, около 50% заработной платы работники получают «в конвертах» [Соловьев и др., 2012]).

Анализу российской пенсионной системы посвящен целый ряд исследований (см.: [Малева, Юдаева, 2013], [Мау, 2013], [Малева, Синявская, 2005], [Орлов-Карба, 2005], [Рашид, 2003]), в которых подробно проанализированы указанные выше основные, а также другие проблемы пенсионной системы и сформулирован набор предложений по их преодолению. Следует отметить, что многие из этих предложений, в частности связанных с повышением пенсионного возраста, реформой досрочных пенсий, являясь правильными по сути, на практике не реализуются с учетом ограничений социального, политического и др. характера (зачастую реальных, а порой мифических).

Однако в этих исследованиях, практически не рассматриваются проблемы, связанные с дефектами действующего порядка формирования пенсионных прав в рамках распределительной пенсионной системы, чему посвящена настоящая статья.

## **2. Анализ дефектов действующей пенсионной формулы**

### ***Несоответствие условно-накопительного механизма расчета страховой пенсии распределительной модели пенсионной системы***

Действующий механизм формирования пенсионных прав по страховой части трудовой пенсии и расчета соответствующей пенсии (действующая пенсионная формула) основан на условно-накопительном принципе. Этот механизм предусматривает формирование пенсионных прав в абсолютных суммах (в рублях), в прямой зависимости от уплачиваемых (точнее — начисляемых) страховых взносов в текущем периоде. Однако в соответствии с распределительным характером действующей пенсионной системы выплата пенсий производится в будущем за счет взносов соответствующего периода. При этом не предусмотрено формирование финансовых резервов для обеспечения обязательств по выплате пенсий. Таким образом, если называть вещи своими именами, то пенсионные права, определяемые суммами расчетного пенсионного капитала, зафиксированными на счетах застрахованных лиц в ПФР, не могут гарантированно быть обеспечены за счет поступающих в будущем страховых взносов.

Действующая условно-накопительная модель формирования пенсионных прав в распределительной солидарной пенсионной системе была создана по образу и подобию механизма формирования накопительной пенсии. Модель, приемлемая для накопительной пенсии, предусматривающая формирование реальных финансовых резервов для выплаты будущей пенсии, необоснованно перенесена в распределительную систему, в рамках которой выплаты пенсий производятся «с колес». Это привело к возникновению иллюзий, что застрахованные лица за счет текущих отчислений с заработной платы за весь страховой период сформировали пенсионный капитал, определяющий размер пенсии. Пенсия рассчитывалась как отношение этого капитала к ожидаемому периоду ее получения (принят равным 19 годам, или 228 месяцам). То есть этот условный пенсионный капитал распределялся равными долями на указанный период. Однако в рамках распределительной пенсионной модели ожидаемый период выплаты пенсии («возраст дожития») непосредственно не может влиять на ее размер (влияние, если и есть, то только опосредованное — на основе того, что увеличение «возраста дожития» может вести в

перспективе к росту числа пенсионеров и соответственно будет оказывать понижающее давление на размер пенсий). Таким образом, понятия «пенсионный капитал» и «ожидаемый период выплаты пенсии», применимые для накопительных пенсионных систем, безосновательно были перенесены на распределительную пенсионную систему.

Формирование пенсионных обязательств в абсолютном выражении в рамках распределительной системы не соответствует ее сути и влечет за собой риск финансовой несбалансированности пенсионной системы. В распределительной пенсионной модели отсутствует механизм, гарантирующий выплату таким образом сформированных пенсий. Действующая пенсионная формула накладывает существенные ограничения на возможность оптимизации пенсионной системы, в том числе потому, что реализация многих мер, например стимулирование большего страхового стажа или более позднего выхода на пенсию, во-первых, как правило, не может быть органично встроена в условно-накопительную модель страховой пенсии, а во-вторых, и это главное, действенные стимулы повлекут за собой значимый рост обязательств, выраженных в абсолютных суммах, что усугубит финансовые проблемы пенсионной системы.

***Отсутствие действенных стимулов откладывать получение пенсии по достижении пенсионного возраста или приостанавливать получение уже назначенной пенсии***

Стимулирование более позднего выхода на пенсию (при рациональных механизмах реализации) является мерой, оптимизирующей пенсионную систему. Данная мера тем более актуальна в условиях постоянного откладывания повышения пенсионного возраста.

В действующей пенсионной формуле при выходе на пенсию на один год позднее общеустановленного пенсионного возраста ожидаемый период выплаты пенсии уменьшается на 1 год, что определяет рост собственно страховой компоненты пенсии на  $1/19$ , или на чуть более 5%. Максимально возможное увеличение этой компоненты составляет около 36% и достигается при отсрочке начала получения пенсии на 5 лет. Таким образом, коэффициент увеличения влияет не на всю пенсию

(не распространяется на фиксированный базовый размер) и потому такое стимулирование недостаточно действенно. В результате численность лиц, воспользовавшихся данной законодательной опцией и принявших решение отложить выход на пенсию, крайне незначительна (в пределах статистической погрешности).

### ***Низкий уровень требований для получения права на трудовую пенсию по старости***

Согласно действующему законодательству условием приобретения права на трудовую пенсию по старости является наличие 5 лет страхового стажа. При этом отсутствуют требования по совокупному объему участия в солидарной пенсионной системе в части уплаченных взносов. В результате для лиц с низкой зарплатой (близкой к МРОТ) и стажем, незначительно превышающим минимально требуемый, сумма выплачиваемой пенсии (даже минимальной) многократно превышает вклад застрахованного лица в солидарную пенсионную систему в части уплаченных страховых взносов. Вместе с тем для обеспечения финансовой сбалансированности пенсионной системы объем страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо, должен быть таков, чтобы он по возможности в актуарном плане соответствовал возможностям пенсионной системы по выплате хотя бы минимальной пенсии. При действующем минимальном страховом стаже в 5 лет актуарно не сбалансировано назначение даже минимальной пенсии.

Расчеты показывают<sup>7</sup>, что при страховом стаже 5 лет при отчислениях со средней зарплаты по РФ (в расчете принята 29 907 руб. в месяц) примерная актуарная сбалансированность достигается:

- если фактический период получения трудовой пенсии, рассчитанной по ныне действующему законодательству (4869 руб. в месяц, в том числе 3610 руб. фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости и

---

<sup>7</sup> Расчеты проведены в условиях 2013 года и носят в большей мере иллюстративный характер, в частности приняты допущения (1) о неизменности условий 2013 года на перспективу; (2) о том, что все отчисления с заработной платы застрахованного лица по тарифу 22% идут исключительно на выплату его пенсии (то есть страховые взносы за это застрахованное лицо не участвуют в перераспределительном механизме солидарной пенсионной системы — это отчасти объясняется малым объемом участия в этой системе в связи с маленьким страховым стажем), и др.



1259 руб. собственно страховая часть пенсии, сформированная из расчета уплаченных взносов), составит менее 9 месяцев;

- либо если исходить из ожидаемого периода получения пенсии согласно действующему законодательству в 19 лет, то фактический размер всей трудовой пенсии должен составлять не более 1731,5 руб. в месяц.

В табл. 1 приведены указанные выше расчетные показатели при разных уровнях заработной платы.

Таблица 1

АктUARно-сбалансированные соотношения размера пенсии и периода ее выплаты при страховом стаже 5 лет (в действующей пенсионной системе)

	Заработная плата (руб./мес.)		
	1 МРОТ* (5205)	Средняя по РФ (2— 907)	Предельная взносооблагаемая (47 333)
Расчетный размер страховой части трудовой пенсии, рассчитанный в соответствии с ныне действующим законодательством	3829	4869	5603
	АктUARно-сбалансированный расчетный размер пенсии (руб./мес.)		
Ожидаемый период получения пенсии — 19 лет — соответствует действующему законодательству	301,3	1731,5	2740,3
	АктUARно-сбалансированный расчетный период получения пенсии (лет)		
Размер выплачиваемой трудовой пенсии соответствует ныне действующему законодательству	1,5	6,76	9,29
Условный показатель актуарной несбалансированности**	12,7 раз	2,8 раза	2,04 раза

\* МРОТ — минимальный размер оплаты труда.

\*\* В качестве такого показателя условно принято отношение законодательно установленного ожидаемого периода получения пенсии (19 лет) к актуарно-сбалансированному расчетному периоду получения пенсии.

Из приведенной таблицы следует, что при страховом стаже в 5 лет ни при какой заработной плате, даже при максимальной взносооблагаемой, говорить об актуарной сбалансированности не приходится. Минимальное значение показателя актуарной несбалансированности составляет более двух, а максимальное более 12 раз. В подавляющем большинстве стран стаж, требуемый для получения пенсии, существенно выше (например, 10 лет — США, 25 лет — Чехия, Австрия, Япония,

Польша, 40 лет — Франции, 45 лет — Бельгия) [OECD, 2011]. Приведенные выше данные свидетельствуют о настоятельной необходимости повышения требований к минимальному страховому стажу, необходимому для приобретения права на страховую пенсию. Вопрос только в том, насколько необходимо и социально приемлемо повышать требуемый страховой стаж.

Данные расчетов и сопоставление с другими странами показывают, что в рамках действующей пенсионной модели, в которой доля фиксированной части пенсии во всей пенсии так высока (около 35–40%), при страховых взносах со средней заработной платы по РФ примерная актуарная сбалансированность достигается при повышении минимального страхового стажа до 35–40 лет.

Однако одномоментно сделать это вряд ли социально приемлемо. В результате обсуждения этого вопроса со всеми заинтересованными сторонами (представителями профсоюзов, работодателей, общественных организаций, экспертного сообщества) представляется сбалансированным поэтапное повышение минимального страхового стажа с 5 до 15 лет с десятилетним переходным периодом. Введение переходного периода дает застрахованным лицам возможность адаптироваться к повышенным требованиям к минимальной продолжительности страхового стажа.

Конечно, увеличение требуемого страхового стажа — это шаг в укреплении актуарной сбалансированности пенсионной системы, но в перспективе, по-видимому, будет необходимо сделать дальнейшие шаги.

### ***Недостаточная дифференциация пенсий в зависимости от заработка работника***

В рамках действующей пенсионной формулы пенсионные права формируются исходя из начисленных/уплаченных страховых взносов в солидарную систему с заработной платы работника, ограниченной определенной величиной. В 2013 году эта величина (так называемый предельный размер взносооблагаемой заработной платы, или «потолок») составляла 568 000 руб. в год, или 47 333 руб. в месяц, в 2014 году — 624 000 руб. в год, или 52 000 руб. в месяц.

Соотношение этой предельной величины заработной платы со средней заработной платой по Российской Федерации составляет около 1,6.

Таким образом, работники, получающие заработную плату, превышающую этот предел, не имеют возможности сформировать в рамках солидарной пенсионной системы более высокую пенсию.

В рамках действующей условно-накопительной модели формирования пенсионных прав повышение этого предела (например, до уровня 2–2,5 средних заработных плат, что примерно соответствует уровню соотносимых стран ОЭСР) будет вести к росту пенсионных обязательств, не обеспечиваемых доходами пенсионной системы, то есть к ее разбалансированности.

Другим фактором, ограничивающим дифференциацию пенсий, является то, что в состав страховой части трудовой пенсии по старости входит фиксированная компонента — фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии, доля которого в средней пенсии достаточно велика и составляет около 35–40%.

Это обстоятельство, а также то, что обе компоненты индексируются единообразно, по одному и тому же индексу, имеет следствием слабую дифференциацию размера пенсий в зависимости от заработка работника и соответствующих уплачиваемых работодателем страховых взносов. Расчеты показывают, что при росте заработной платы в 9,1 раза (с 1 МРОТ до предельного взносооблагаемого размера заработной платы рост размера пенсии составит 3,2 раза) (табл. 2).

Таблица 2

Дифференциация заработной платы и пенсии (руб.)

	МРОТ	2 МРОТ	СЗП*	1,5 СЗП	Предельный размер заработной платы	Отношение 6 к 2	Стандартное отклонение
1	2	3	4	5	6	7	8
Заработная плата	5 205	10 410	29 907	44 861	47 333	9,1	19 298
Пенсия	4 925	6 240	11 165	14 943	15 568	3,2	4 875

\*СЗП — средний размер заработной платы по Российской Федерации.

Источник: расчеты ИНСАП (в условиях 2013 года; пенсия рассчитана при условии постоянной заработной платы и при стаже в 30 лет).

***Механизм индексации пенсий не учитывает изменение структуры пенсионного населения и не обеспечивает сбалансированность бюджета пенсионной системы***

В действующей пенсионной модели страховая часть пенсии, а также пенсионный капитал, учитывающий пенсионные права, ежегодно с 1 февраля индексируются в соответствии с индексом потребительских цен, а с 1 апреля дополнительно индексируются на разницу между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы в РФ и ранее произведенной индексацией, но не более индекса роста доходов ПФР, направляемых на выплату страховых пенсий, в расчете на одного пенсионера<sup>8</sup>.

Такой механизм не может гарантировать сбалансированность бюджета ПФР на выплату страховых пенсий. Кроме того, он не является корректным методологически — как большинство моделей, основанных на индексах или средних значениях показателей. Применение таких моделей может вести к ошибкам в связи с изменением структуры. Покажем это на следующем условном примере.

Предположим, что в базовом году бюджет ПФР был полностью сбалансирован, то есть трансферт на сбалансированность был равен нулю. Индекс потребительских цен, индекс зарплаты и индекс роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера равны 100%. Число пенсионеров в текущем году неизменно по отношению к базовому году. В этом случае расчетный объем расходов ПФР на выплату страховых пенсий также неизменен. Однако может быть так, что из пенсионной системы выбыли пенсионеры с уровнем пенсий более низким, чем те пенсионеры, которые в нее в текущем году вошли (например, увеличилась доля пенсионеров старше 80 с более высоким уровнем пенсий или снизилась доля пенсионеров по инвалидности/потере кормильца, у которых уровень пенсий ниже среднего и др.). В этом случае средств бюджета ПФР будет недостаточно для выплаты пенсий. Этот пример показывает, что корректировка пенсий в зависимости от индекса роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера не учитывает изменения структуры пенсионных прав.

---

<sup>8</sup> Это не совсем буквальное, но отражающее основной смысл изложение норм Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Введение в качестве ограничителя роста пенсий индекса роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера, по-видимому, было обусловлено необходимостью обеспечить сбалансированность доходов и расходов пенсионной системы. Однако индекс роста доходов берется за год, предшествующий планируемому, а обеспечить требуется баланс доходов и расходов планируемого года. При таком подходе баланс может обеспечиваться только за счет федерального бюджета, что и делалось посредством так называемого трансферта на сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Достаточно спорным является ограничение индексации пенсий по индексу заработной платы. Возможно, такое ограничение введено с целью не допустить «переиндексацию» пенсий, с тем чтобы рост пенсии не обгонял рост заработной платы. Действительно, на длительном периоде рост пенсий в размерах, превышающих рост заработной платы, может иметь негативные последствия. Однако в каждом конкретном году это вполне допустимо и в ряде случаев даже необходимо. Отметим, что в предшествующие годы такие прецеденты уже были (2007, 2009, 2010 годы). Более того, если ставится цель повышения в перспективе соотношения уровня средней пенсии и заработной платы по РФ, то опережающий рост пенсий в течение какого-то периода просто необходим.

***Несоответствие условий назначения пенсии и формирования пенсионных прав страховой природе пенсии и эффективности расходования пенсионных средств***

В соответствии с Федеральным законом от 17.12.2001 № № 173-ФЗ о «Трудовых пенсиях в Российской Федерации» трудовая пенсия определяется как «ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности вследствие старости или инвалидности...» Таким образом, подразумевается, что если по достижению пенсионного возраста застрахованное лицо продолжает работать, то утраты заработной платы не происходит, соответственно не наступает страховой случай и не должно быть страховой выплаты, то есть пенсия не должна выплачиваться. Однако другая норма гласит, что «наступление нетрудоспособности и утрата заработной платы и иных

выплат и вознаграждений в таких случаях предполагаются и не требуют доказательств», и фактически дезавуирует первую норму, ведет к отходу от страхового характера пенсии и снижает эффективность и целевой характер расходования пенсионных средств. Следует отметить, что в пенсионном законодательстве, предшествующем Федеральному закону от 17.12.2001 № № 173-ФЗ о «Трудовых пенсиях в Российской Федерации», была норма, в соответствии с которой условием выплаты трудовой пенсии по старости лицу, достигшему пенсионного возраста, является прекращение им оплачиваемой трудовой деятельности.

Другим дефектом действующей пенсионной модели является норма, в соответствии с которой в случае, если пенсионер, получающий пенсию, продолжает работать, ежегодно производится перерасчет в сторону увеличения его пенсии. В связи с ограниченностью средств пенсионной системы это ведет к относительно меньшему росту пенсий неработающих пенсионеров, степень нуждаемости которых в пенсионном обеспечении выше.

***Наличие в составе трудовой пенсии двух компонент, имеющих разную природу и целевое назначение***

В рамках действующего законодательства в состав страховой части трудовой пенсии по старости входит две компоненты:

- фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии;
- не имеющая специального названия собственно страховая пенсия, рассчитываемая как отношения расчетного пенсионного капитала на ожидаемый период выплаты пенсии.

Следует отметить, что доля фиксированного базового размера в средней пенсии достаточно велика и составляет около 35%.

Эти две компоненты имеют разную природу и различное целевое назначение. Однако в рамках действующей модели обе компоненты имеют одинаковые условия назначения и индексируются единообразно. Фиксированный базовый размер, не зависящий от страховых взносов, не имеет страховой природы и предназначен для обеспечения относительно приемлемого уровня пенсий для застрахованных лиц, которые сформировали низкую страховую пенсию. То есть он должен представлять

собой инструмент защиты от бедности. Однако в действительности фиксированный базовый размер выступает в качестве инструмента перераспределения средств пенсионной системы от пенсионеров с относительно высоким уровнем страховых взносов к пенсионерам с относительно низким уровнем страховых взносов.

Если рассматривать фиксированный базовый размер как элемент механизма защиты пенсионеров от бедности, то тогда эта компонента должна была бы выплачиваться с учетом других доходов и нуждаемости. Однако законодательством это не предусмотрено, что не обеспечивает адресность социальной защиты и снижает эффективность расходования ограниченных средств пенсионной системы. При этом величина фиксированного базового размера не достигает прожиточного минимума пенсионера и соответственно далеко не в полной мере реализует функцию защиты от бедности. Поэтому в качестве инструмента для решения этой задачи применяются доплаты до прожиточного минимума, которые частично финансируются за счет средств федерального бюджета (в части компенсации разницы между федеральным прожиточным минимумом пенсионера и его трудовой пенсией с учетом других выплат) и частично за счет бюджетов субъектов Федерации (в части «добивки» до регионального прожиточного минимума пенсионера).

Вторая компонента страховой части трудовой пенсии должна играть роль инструмента страхования утраченного заработка. Однако, как отмечено выше, большая доля фиксированной компоненты ослабляет связь между заработной платой и пенсией, особенно для лиц с относительно высокой заработной платой, что, в свою очередь, снижает стимулы к продолжительному стажу работы и легализации зарплат.

### ***Ограничены возможности корректировки уровня страхового тарифа***

В рамках действующей условно-накопительной пенсионной модели, когда обязательства формируются в абсолютном виде (в конкретных суммах, выраженных в рублях), изменение тарифа страховых взносов, как правило, ведет к изменению объема пенсионных обязательств, не балансируемых с доходами пенсионной системы. В действующей пенсионной системе имеются ограниченные возможности избежать указанного риска за счет выделения в составе общего тарифа той его части, на основе которой формируются собственно пенсионные права. В сложившейся практике это выглядит следующим образом. Действующий тариф отчислений в

пенсионную систему — 22% в пределах взносооблагаемой базы и 10% сверх указанной базы. Расчетный пенсионный капитал и страховая часть пенсии формируются исходя из тарифа 22% за вычетом тарифа, направляемого на формирование накопительной пенсии. Вместе с тем тариф страховых взносов — это один из ключевых параметров пенсионной системы, при помощи которого может и должен регулироваться как уровень текущих пенсий, так и сбалансированность пенсионной системы.

***Определенная дискриминация формирования пенсий для пенсионеров, имеющих право на получение пенсии ранее общеустановленного пенсионного возраста***

Действующим законодательством предусмотрено, что уже с 1 января 2013 года при расчете страховой части трудовой пенсии для лиц, получающих пенсию ранее общеустановленного возраста («досрочники»), ожидаемый период получения пенсии увеличивается по сравнению с общей для всех пенсионеров величиной 228 месяцев (19 лет). Увеличение этого периода составляет ежегодно (с 1 января соответствующего года) один год, при этом общее количество лет такого увеличения не может превышать количество лет, недостающих при досрочном назначении трудовой пенсии до общеустановленного возраста выхода на трудовую пенсию (60/55 лет для мужчин и женщин соответственно).

Таким образом, в соответствии с нормами действующего законодательства ежегодно страховая часть трудовой пенсии пенсионеров «досрочников» снижается примерно на 5%. В итоге, если выход на пенсию будет, например, на 5 лет ранее установленного возраста, то пенсия в сопоставимых условиях снизится на 21%, а если на 10 лет, то снижение составит 34,4%.

Такой подход к расчету страховой пенсии «досрочников» является следствием необоснованного переноса философии накопительной пенсионной системы, когда величина пенсии определяется на основе актуарного счета исходя из сформированных пенсионных накоплений и ожидаемого периода выплаты. Однако такой подход не вполне корректно напрямую переносить на распределительную пенсионную модель.



### ***Непрозрачность действующего порядка расчета и выделения трансфертов федерального бюджета бюджету ПФР на выплату страховых пенсий***

В соответствии с действующим законодательством источниками финансирования выплаты страховой части трудовой пенсии являются средства доходной части бюджета ПФР, формируемые за счет:

- страховых взносов;
- средств (трансфертов) федерального бюджета;
- других источников (сумм пеней и иных финансовых санкций, доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования, добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц и др.).

В Федеральном законе от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» определены следующие межбюджетные трансферты из федерального бюджета, предоставляемые бюджету ПФР:

- на финансовое обеспечение валоризации величины расчетного пенсионного капитала;
- на возмещение расходов ПФР по выплате трудовых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж так называемых нестраховых периодов (служба по призыву, уход за детьми и др.).

Также межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются бюджету ПФР для компенсации выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов в ПФР (в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»).

Указанные выше три трансферта являются источниками финансирования законодательно установленных льгот как в отношении отдельных категорий застрахованных лиц («нестраховые» периоды), так и в отношении страхователей в части предоставления права уплачивать страховые тарифы по ставкам более низким, чем это установлено законодательством. Следует отметить, что указанные выше

компенсации льгот вводились и законодательно устанавливались в части относительно новых льгот начиная с 2003—2004 годов.

Однако перечисленные выше льготы, компенсируемые соответствующими трансфертами, не исчерпывают всех законодательно установленных льгот. Эти льготы, как правило, имеют более длительную историю. К таким, не компенсируемым поименованными целевыми трансфертами льготам, относятся, например, следующие:

- выплаты в повышенном размере фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии (ФБР), которые получает большой контингент пенсионеров (около 10 млн, или 31,8% от числа всех пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости); к соответствующим категориям, например, относятся: лица достигшие 80 лет, инвалиды 1-й группы, пенсионеры, проживающие/имеющие стаж работы на Севере, и др.;
- выплаты пенсий пенсионерам ранее общеустановленного пенсионного возраста, так называемые досрочные пенсии (численность пенсионеров, получающих досрочные пенсии, составляет около 9,4% от общей численности пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости).

В сложившейся практике вместо того, чтобы целевым образом финансировать эти льготы, повысив тем самым прозрачность и управляемость пенсионной системы, определяется так называемый трансферт на сбалансированность как разница между средствами, необходимыми для выплаты пенсий в планируемом году, и суммой страховых взносов и указанных выше поименованных трех трансфертов<sup>9</sup>. Размер этого трансферта, как правило, трактуется как дефицит ПФР. Однако этот трансферт на так называемую несбалансированность есть не что иное, как финансирование (при этом не всегда в полном размере) тех законодательно установленных льгот, которые не покрываются поименованными тремя трансфертами и, таким образом, не обеспечены соответствующими целевыми источниками финансирования. При таком подходе не обеспечивается целевой характер выделения и расходования бюджетных

---

<sup>9</sup> Существует практика, в соответствии с которой при повышении объема сбора страховых взносов соответствующим образом уменьшается объем трансферта на сбалансированность. То есть финансирование производится по остаточному принципу, тем самым нарушается страховой подход, на котором должна основываться пенсионная система.

трансфертов. Выделяемые бюджету ПФР трансферты на практике рассчитываются при разработке бюджета ПФР, но методики их расчета (по крайней мере формально утвержденные) отсутствуют. Различные ведомства могут (и зачастую так и бывает) в результате своих расчетов получить различные величины трансфертов.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что сложившаяся на практике модель финансирования распределительной пенсионной системы непоследовательна, непрозрачна и не отвечает страховым принципам.

### **3. Основные положения концепции новой пенсионной формулы**

Проведенный в настоящей статье анализ дефектов действующей пенсионной формулы показывает, что существующий порядок формирования пенсионных прав в рамках страховой пенсии не может обеспечить решение проблем российской солидарной распределительной пенсионной системы. Разработанная автором новая пенсионная формула при ее последовательной реализации позволяет преодолеть указанные проблемы. В рамках данной статьи будут кратко представлены основные принципиальные положения концепции новой пенсионной формулы.

#### ***Переход к формированию пенсионных прав в относительных единицах***

В солидарной распределительной пенсионной системе пенсионные права формируются в зависимости от страховых взносов, уплачиваемых страхователями в пользу застрахованных лиц в течение всего страхового стажа, а пенсии, размер которых определяется с учетом этих прав, выплачиваются за счет доходов пенсионной системы в текущем периоде (году). Поэтому обеспечение сбалансированности такой пенсионной системы может достигаться при условии, что пенсионные права застрахованного лица формируются в относительных единицах — в зависимости от объема участия этого лица в солидарной системе, а пенсия каждого пенсионера рассчитывается как деление имеющихся в пенсионной системе в текущем периоде средств пропорционально его пенсионным правам.

В новой пенсионной формуле в качестве измерителя формируемых пенсионных прав предложен индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК). Этот коэффициент рассчитывается как сумма ИПК за каждый год страхового стажа.

Величина ИПК за год страхового стажа определяется как отношение фактически начисленных за застрахованное лицо страховых взносов, учитываемых при формировании пенсионных прав, в соответствующем году к нормативной величине этих взносов.

Для преобразования пенсионных прав, учитываемых в ИПК, в размер пенсии предложен показатель стоимости пенсионного коэффициента (СПК). Величина СПК рассчитывается ежегодно как отношение средств, которыми располагает распределительная пенсионная система на выплату в текущем периоде той части пенсии, что зависит от сформированных пенсионных прав (страховые взносы плюс соответствующие бюджетные трансферты), к сумме ИПК всех пенсионеров текущего периода.

Такой подход обеспечивает реализацию принципа относительности формирования пенсионных прав и автоматическую балансировку пенсионной системы. В рамках предложенного подхода устраняются присущие действующей пенсионной формуле ограничения по регулированию размера страховых тарифов, что увеличивает возможности пенсионной системы по адаптации к изменению внешних и внутренних параметров.

### ***Введение в пенсионную формулу механизмов оптимизации пенсионной системы***

В новой пенсионной формуле предусмотрен ряд инструментов, способствующих оптимизации пенсионной системы, в том числе:

- стимулирование выхода на пенсию позднее достижения пенсионного возраста или приостановления получения уже назначенной пенсии;
- поэтапное увеличение в течение 10 лет требуемого страхового стажа до 15 лет вместо действующей нормы — 5 лет;
- введение в качестве условия получения пенсии требования наличия ИПК (индивидуального пенсионного коэффициента) в размере не менее определенного минимума (поэтапное увеличение минимального требуемого ИПК с 6,6 в 2015 году до 30 к 2024 году);

- введение ограничения на формирование пенсионных прав работающих пенсионеров, позволяющего в большей мере увеличивать пенсии неработающим пенсионерам, что отвечает природе пенсии как страховки от утраты заработка в связи с выходом на пенсию.

***Повышение дифференциации пенсий в зависимости от заработка работника и возможностей формирования страховых пенсий для среднего класса:***

- поэтапное повышение предельного размера заработной платы, с которой уплачиваются страховые взносы, с 1,6 размера средней заработной платы по РФ в 2013 году до 1,7 в 2015 году и далее до 2,3 к 2021 году (в течение 7 лет с шагом 0,1 в год);
- применение различных подходов к ежегодной корректировке фиксированной части страховой пенсии и к собственно страховой пенсии, а именно переход к индексации фиксированной части в соответствии с индексом потребительских цен, что позволит в перспективе усилить зависимость пенсии от заработка и уплачиваемых страховых взносов.

***Повышение прозрачности модели финансирования распределительной пенсионной системы за счет трансфертов федерального бюджета***

Предлагается следующий подход к предоставлению межбюджетных трансфертов бюджету ПФР:

- льготы по пенсионным правам, законодательно предоставленные отдельным категориям застрахованных лиц, должны быть обеспечены соответствующими источниками финансирования: либо за счет целевых межбюджетных трансфертов, либо за счет дополнительных тарифов страховых сборов в отношении соответствующих категорий страхователей;

- законодательно установленные нормы, позволяющие не платить часть страхового тарифа на страховую пенсию и ведущие к снижению доходов распределительной пенсионной системы, должны быть компенсированы за счет соответствующих межбюджетных трансфертов.

Перечень трансфертов должен быть закрытым в том смысле, что каждый трансферт соотносится с конкретной законодательно установленной льготой. Трансферты должны носить целевой характер. То есть без особого решения средства, выделенные в рамках соответствующего трансферта, не могут быть использованы на иные цели — даже связанные с выплатой пенсий. Предусматривается разработка и утверждение Правительством РФ методик расчета бюджетных трансфертов, включая порядок расчетов и информационную базу для них. При этом информация о показателях, необходимых для проведения расчетов, должна быть равнодоступной для всех заинтересованных сторон. Предлагаемый подход (при соответствующей проработке методик расчета межбюджетных трансфертов и с учетом реализации новой пенсионной формулы) обеспечит бОльшую прозрачность и прогнозируемость финансирования пенсионной системы, а также автобалансирование бюджета распределительной системы страховых пенсий. Доходы пенсионной системы, формируемые за счет страховых взносов и целевых трансфертов, будут полностью сбалансированы с расходами, необходимыми для выплаты страховых пенсий в соответствующем году.

Регулятором уровня пенсий в краткосрочном и среднесрочном периодах при таком подходе будет страховой тариф отчислений в пенсионную систему (включая льготы по тарифу), а влияние на уровень пенсий в более долгосрочной перспективе может осуществляться за счет таких параметрических изменений, как пенсионный возраст, льготы по пенсионным правам и др.

\*\*\*\*\*

## ЛИТЕРАТУРА

- 1 *Горлин Ю. М.* О «простоте» действующей пенсионной формулы // *Экономическая политика*. 2014. № 2. С. 85–98.
- 2 *Малева Т. М., Синявская О. В.* Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы // Серия «Аналитические доклады НИСП». М.: Пома-тур, 2005. С. 76.
- 3 *Малева Т., Юдаева К.* Пенсионная система в России: инерция выживания или стратегия развития? // *Развитие человеческого капитала*. М.: Дело, 2013.
- 4 *Орлов-Карба, П. А.* Всё о пенсионной реформе: монография // М.: Гардарики, 2005.
- 5 *Рашид М., Томпсон Л., Герсдорф Х., Зотова Е.* Реформа системы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация // М.: Весь Мир, 2003.
- 6 *Соловьев А. К., Донцова С. А., Новикова Е. Б., Митронова Н. И., Шишова А. С., Горская О. А., Мележик Н. В.* Макроанализ развития пенсионной системы России // *Вестник Пенсионного фонда России*. 2012. № 2. С. 28–46.
- 7 *Стратегия—2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года* // Книга 1, глава 6 «Реформа пенсионной системы» / Под науч. ред. В. Мау, Я. Кузьминова. М.: Дело, 2013. С. 197–228.
- 8 *Pensions at a Glance, Retirement-income systems in OECD and G20 countries*, OECD. Paris, 2011.

## REFERENCES

- 1 Gorlin Iu. M. O «prostote» deistvuiushchei pensionnoi formuly [About «simplicity» of the current pension formula] // Ekonomicheskaya politika. 2014, no 2, pp. 85-98.
- 2 Maleva T. M., Siniavskaya O. V. Pensionnaya reforma v Rossii: istoriya, rezul'taty, perspektivy [Pension reform in Russia: history, results, prospects] // Seriya «Analiticheskie doklady NISP». M.: Poma-tur, 2005, pp. 76.
- 3 Maleva T., Iudaeva K. Pensionnaya sistema v Rossii: inertsia vyzhivaniya ili strategiya razvitiya? [The Russian pension system: the inertia of survival or the strategy of development] // Razvitiye chelovecheskogo kapitala. M.: Delo, 2013.
- 4 Orlov-Karba, P. A. Vse o pensionnoi reforme: monografiya [All about pension reform: monograph] // M.: Gardariki, 2005.
- 5 Rashid M., Tompson L., Gersdorf Kh., Zotova E. Reforma sistemy pensionnogo obespecheniya v Rossii: struktura i realizatsiya [Reform of the pension system in Russia: structure and realization] // M.: Ves' Mir, 2003.
- 6 Solov'ev A. K., Dontsova S. A., Novikova E. B., Mitronova N. I., Shishova A. S., Gorskaya O. A., Melezhik N. V. Makroanaliz razvitiya pensionnoi sistemy Rossii [Macro analysis of the pension system development in the Russian Federation] // Vestnik Pensionnogo fonda Rossii. 2012, no 2, pp. 28-46.
- 7 Strategiya-2020: Novaya model' rosta - novaya sotsial'naya politika. Itogovyi doklad o rezul'tatakh ekspertnoi raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda [Strategy-2020: The new growth model - the new social policy. The final report about results of expert work on the actual problems of the socio-economic strategy of Russia until Year 2020] // Book 1, Chapter 6, «Reforma pensionnoi sistemy» [Reform of the pension system] / Pod nauch. red. V. Mau, Ia. Kuz'minova. M.: Delo, 2013, pp. 197-228.
- 8 Pensions at a Glance, Retirement-income systems in OECD and G20 countries. // OECD. Paris. 2011.