

**Соловьев Аркадий Константинович** — доктор экономических наук, профессор ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», заслуженный экономист России.

**Arkadii K. Solov'ev** — Financial University under the Government of the Russian Federation.

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.*

## Проблемы формирования пенсионных прав в условиях пенсионной реформы



УДК 336.1

DOI: 10.33917/es-6.172.2020.38-45

Пенсионное обеспечение нетрудоспособных граждан является одной из базовых функций современного социального государства, которая должна опираться, с одной стороны, на конституционно-правовые нормы, а с другой — на реальные организационно-управленческие механизмы и иметь ресурсно-экономическое обеспечение.

В исследовании осуществлен анализ экономического механизма и особенностей формирования пенсионных прав застрахованных лиц в различных условиях занятости с учетом наличия в системе обязательного пенсионного страхования как распределительной, так и накопительной составляющих.

По результатам исследования выработан комплекс мер по государственному регулированию макроэкономических и институциональных факторов в целях повышения эффективности формирования страховых пенсионных прав в пенсионной системе в условиях демографического старения населения.

### *Ключевые слова*

Пенсионная система, пенсионная реформа, пенсионные права застрахованных лиц, страховая пенсия, накопительная пенсия, демографический кризис, рынок труда, старение населения.

В течение тридцатилетнего периода рыночной перестройки экономические принципы функционирования государственной пенсионной системы (начиная с процесса формирования источников финансирования и заканчивая процессом выплаты различных видов пенсий) претерпели многочисленные изменения.

Стратегический вектор развития пенсионной системы сохраняет страховое направление, которое предусматривает непосредственную зависимость пенсионных прав граждан от личного вклада (персонифицированного) трудового вклада каждого застрахованного лица в солидарно-распределительную систему. При этом критериями учета пенсионных прав являются продолжительность трудового стажа, в течение которого уплачивались страховые взносы в нормативном размере, и сумма уплаченных взносов (в номинальном либо условно-балльном исчислении).

Управление пенсионной системой в условиях усиления влияния на нее внешних факторов — неблагоприятной демографии, стагнации экономики, теневого рынка труда и скрытой зарплаты при наличии проблем внутри самой системы — требует проведения профессиональных актуарных расчетов.

В Российской Федерации нормативно-правовые основы и организационная структура управления государственной пенсионной системой в основном унаследованы с советских времен, в отличие от экономического механизма формирования пенсионных прав граждан.

В результате неоднократных глобальных трансформаций современная российская пенсионная система стала многофункциональной, многоуровневой и многокомпонентной.

Обязательное пенсионное страхование (ОПС) в России представляет собой базовый экономический механизм функционирования всех современных пенсионных систем. Уровень развития рыночных трудовых отношений определяет институциональные формы реализации государственной системы ОПС. По этой причине система ОПС в РФ до настоящего времени реализована не в полном объеме, поскольку сохраняет значительные элементы нестрахового перераспределения.

Перестройка социально-политической и экономической системы России была сопряжена с радикальными изменениями пенсионной системы как параметрического, так и институционального характера:

- трудовая пенсия преобразована в страховую и накопительную пенсии;
- оптимизированы страховые и нестраховые выплаты по обязательному пенсионному страхованию и источники их финансирования (закрепление трансфертов федерального бюджета в качестве источника финансирования нестраховых выплат по страховой пенсии);
- застрахованным лицам предоставлено право выбора участия/неучастия в формировании накопительной пенсии, установлен дополнительный тариф страховых взносов для занятых по спискам 1 и 2 и «малым» спискам по итогам специальной оценки условий труда;

## Problems of Establishing Pension Rights in the Context of Pension Reform

Pension provision of disabled citizens is one of the basic functions of a modern welfare state, which should be based, on the one hand, on constitutional and legal norms, and on the other — on real organizational and administrative mechanisms and should have resources and economic support.

The study analyzes economic mechanism and peculiarities of forming the pension rights of insured persons in various employment conditions, taking into account the presence in the compulsory pension insurance system of both pay-as-you-go and funded components.

Following the study, a set of measures was developed for state regulation of macroeconomic and institutional factors in order to increase the efficiency of establishing the insurance pension rights in the pension system in the context of demographic aging of the population.

### Keywords

Pension system, pension reform, pension rights of insured persons, insurance pension, funded pension, demographic crisis, labour market, population aging.

- формируются корпоративные пенсионные программы отдельных категорий работодателей (в основном в ресурсно-добывающих отраслях и госкорпорациях) для последующей выплаты пенсии через систему НПО;
- обеспечены правовые нормы госгарантий для сохранности пенсионных прав граждан по накопительной пенсии и др.

Таким образом, к настоящему времени постепенно, хотя и с большим отставанием от намеченных планов, формируется традиционная модель государственной пенсионной системы, основанная на принципах обязательного пенсионного страхования, которая широко апробирована в социально ориентированных странах.

Главным отличием пенсионной системы, основанной на страховых принципах (от нестраховых пенсионных систем), является *экономический механизм* формирования пенсионных прав граждан.

### Экономический механизм формирования пенсионных прав застрахованных лиц

Экономический механизм формирования пенсионных прав заключается в том, что размер страховой пенсии должен непосредственно зависеть от пенсионных прав, накопленных в течение трудового периода жизни соответствующим работником.

Институциональная многоукладность российского пенсионного обеспечения обуславливает принципиально *различные экономические механизмы формирования пенсионных прав застрахованных лиц* в зависимости не только от видов трудовой деятельности, но и от региона, и даже от времени наступления страховых случаев (старость, инвалидность, потеря кормильца). Поэтому современная страховая пенсия не в полной мере соответствует страховым принципам, включает в себя наряду с адекватными страховыми выплатами также нестраховые (то есть не обеспеченные финансовыми ресурсами льготы и привилегии, которые финансирует федеральный бюджет).

Дополнительные особенности формирования страховых пенсионных прав обусловлены необходимостью учета в правах наряду с распределительной также и накопительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования:

$$П = СП + ФВсп + НП,$$

где П — страховая пенсия на общих основаниях;

СП — солидарно-распределительная страховая пенсия, которая рассчитывается по балльной формуле;

ФВсп — фиксированная выплата к страховой пенсии;

НП — накопительная пенсия, рассчитываемая из суммы пенсионных накоплений на весь нормативный период получения страховой пенсии.

Основной размер фиксированной выплаты (без учета *нестраховых доплат* за возраст, иждивенцев, инвалидность и т.п.) по-прежнему финансируется из части страховых взносов (так называемая солидарная часть страхового тарифа — 6%, а также сумма начислений 10% с доходов, превышающих верхнюю границу нормативно установленной базы доходов, на которые начисляются страховые взносы).

Все нестраховые выплаты пенсионерам финансируются за счет целевых трансфертов федерального бюджета.

Фиксированная выплата (до 2015 г. — фиксированный базовый размер) — это пенсионная вы-

➤ Именно пенсионная формула является одним из главных регуляторов сбалансированности пенсионного бюджета.



плата, нормативно установленная в сумме, величина которой дифференцирована в зависимости от вида пенсии и социально-демографических характеристик получателя.

Таким образом, и в страховой пенсии, и в фиксированной выплате к ней по-прежнему большую долю составляют нестраховые компоненты, для которых предусмотрены источники финансирования, отличные от страховых взносов.

Реформа пенсионной системы в 2015 г. [2, 3] радикально трансформировала экономический механизм формирования пенсионных прав в распределительной составляющей:

- изменена структура распределительной составляющей пенсии;
- введена новая пенсионная формула;
- повышены нормативные требования к минимальному стажу для назначения пенсии по старости;
- установлены нормативные требования к минимальной сумме пенсионных прав, при которой застрахованное лицо может стать получателем пенсии по старости;
- установлены стимулирующие коэффициенты, повышающие размер пенсии при отложенном выходе на нее.

### Особенности страховой пенсионной формулы

Наиболее полно экономический механизм формирования пенсионных прав отражается в *пенсионной формуле*, которая в страховой пенсионной системе РФ должна обеспечивать адекватную зависимость размера страховой пенсии от выполнения условий каждого участника пенсионной системы: продолжительности трудового стажа и суммы уплаченных взносов. Стаж и заработок застрахованного лица являются базовыми критериями для формирования пенсионных обязательств страховщика, которые с помощью пенсионной формулы конвертируют пенсион-

ные права застрахованного лица. Поэтому именно пенсионная формула является одним из главных регуляторов сбалансированности пенсионного бюджета.

При этом современная структура и экономическое содержание формулы должны быть четко обусловлены институциональной структурой пенсии и функциями, выполняемыми всеми ее элементами.

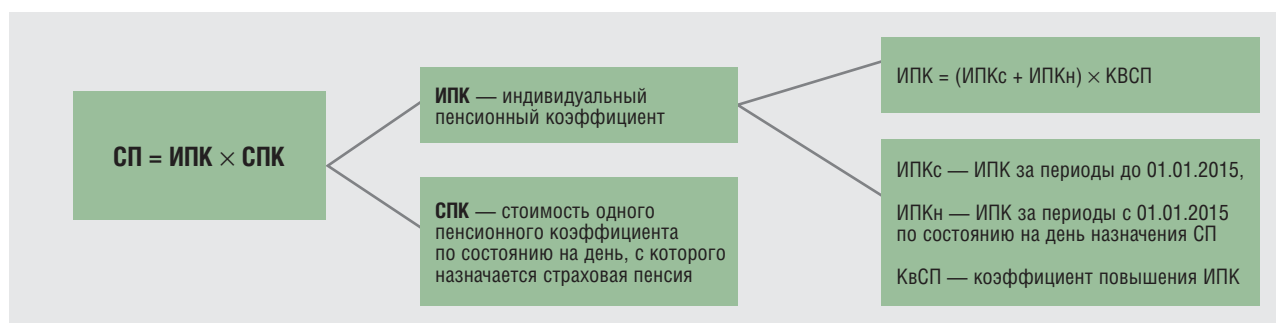
Не менее важную роль в пенсионной формуле играет порядок учета макроэкономических и демографических факторов, которые наглядно отражают социально-экономическую ситуацию в стране как в текущий период, так и в долгосрочной перспективе.

Таким образом, пенсионная формула должна обеспечивать управляемость и долгосрочную сбалансированность пенсионной системы исходя из условия эквивалентности накопленных пенсионных прав и обязательств.

В целях выполнения функции солидарного перераспределения при реализации пенсионных прав в страховой пенсионной системе исчисляемые с помощью пенсионной формулы государственные пенсионные обязательства находятся в тесной зависимости от численности и структуры лиц, уплачивающих взносы, и получателей пенсии, заработной платы и продолжительности страхового стажа, периода выплаты пенсии, механизма индексации пенсионных прав и назначенных пенсий, а также от взносооблагаемой базы и учитываемого в пенсионных правах тарифа страхового взноса (см. рисунок).

Таким образом, страховая пенсионная формула содержит основные элементы экономического механизма солидарного перераспределения пенсионных прав между застрахованными лицами.

Пенсионная формула расчета государственной страховой пенсии



Формула расчета размера страховой пенсии включает:

- индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК), представляющий собой количественную оценку суммы персонифицированных страховых отчислений застрахованного лица в систему ОПС, которая определяется как сумма годовых ИПК застрахованного лица за весь период его участия в солидарной пенсионной системе, то есть за те годы, в которые уплачивались взносы в пенсионную систему;
- установленный размер стоимости одного ИПК по состоянию на момент назначения страховой пенсии; размер стоимости ИПК (СПК) в последующие периоды выплаты страховой пенсии индексируется.

В целях усиления стимулирования застрахованных лиц, формирования индивидуальных пенсионных прав сокращаются масштабы солидарного перераспределения, которое проявляется в занижении уровня минимальных требований к получению права на участие в страховой пенсионной системе. Поэтому для учета индивидуальных прав на назначение страховой пенсии увеличены требования к минимальному стажу, необходимому для назначения пенсии: вместо пяти лет стажа установлен норматив в 15 лет.

В случае невыполнения застрахованным лицом минимальных требований по стажу и сумме баллов к моменту наступления страхового случая застрахованное лицо не получает право на назначение страховой пенсии и, соответственно, фиксированной выплаты к ней<sup>1</sup>.

### Льготы и привилегии в системе государственного пенсионного страхования

В современной российской системе ОПС, как и в предшествующие периоды, наряду с пенсионными правами, приобретаемыми на общих основаниях (по достижении нормативного возраста старости), важное место как по численности, так и по расходам сохраняют различные виды *досрочных пенсий* (табл. 1).

Формирование прав на досрочные пенсии существенно отличается от общеустановленных условий получения страховых видов пенсий.

Досрочные страховые пенсии включают более 30 крупных категорий, таких как наемные работники со стажем, выработанным на рабочих местах с вредными и опасными условиями производства (по спискам 1 и 2), педагогические

и медицинские работники, работники в районах Крайнего Севера и др.

Начиная с 2013 г. для создания целевого источника финансирования досрочных пенсий в связи с особыми (вредными и опасными) условиями труда и занятостью на отдельных видах работ установлен специальный тариф дополнительных страховых взносов работодателей, имеющих соответствующие рабочие места (табл. 2).

Для стимулирования работодателей, имеющих рабочие места с особыми (вредными и опасными) условиями труда, а также сокращения занятости работников на таких видах работ, с целью улучшения условий труда и оптимизации подобных рабочих мест, а также создания сбалансированной и справедливой пенсионной системы в процессе пенсионной реформы условия финансирования досрочных пенсий по спискам 1 и 2 и «малым» спискам были отделены из совокупности страховых пенсий на целевое финансирование по дополнительному тарифу, уплачиваемому работодателями, имеющими соответствующие рабочие места.

Таблица 1

#### Основные характеристики досрочных видов страховых пенсий

Показатель	На 1 января 2017 г.
Страховая пенсия по старости — всего	36,01
В том числе:	
на общих основаниях	24,56
досрочные — всего	11,45
из них:	
льготные основания	1,40
список 1	1,86
список 2 + схожие условия	3,21
Крайний Север	2,92
выслуга лет	2,06
прочие	0,00

Таблица 2

#### Нормативные характеристики вредности и опасности условий труда для приобретения права на досрочную пенсию

Класс условий труда	Дополнительный тариф страхового взноса, %	
Опасный	4	8,0
	3.4	7,0
	3.3	6,0
	3.2	4,0
Вредный	3.1	2,0
	2	0,0
Допустимый	1	0,0
Оптимальный		

➤ Для учета индивидуальных прав на назначение страховой пенсии увеличены требования к минимальному стажу: вместо 5 лет стажа установлен норматив в 15 лет.

Следует обратить внимание, что, учитывая актуарную неадекватность установленного дополнительного страхового тарифа для обеспечения текущих пенсионных обязательств по выплатам досрочных пенсий, основной объем финансирования осуществляется за счет целевого трансферта федерального бюджета в бюджет ПФР.

Дополнительный тариф страховых взносов в ПФР для списков 1 и 2 предназначен исключительно для финансирования выплаты досрочных пенсий по старости в период до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Трансформация экономического механизма формирования пенсионных прав на досрочные пенсии касается двух категорий застрахованных лиц:

- лиц, не сформировавших еще право на досрочную страховую пенсию ввиду отсутствия полного стажа работы на соответствующих видах производств (специальный стаж);
- лиц, не имеющих специального стажа.

Застрахованные лица, которые согласно действующему законодательству уже приобрели полный объем прав на досрочную пенсию (специальный стаж), сохраняют все принадлежащие им права на назначение и выплату досрочных пенсий даже в рамках действующего на момент назначения законодательства по обязательному пенсионному страхованию. Следует подчеркнуть, что уплата дополнительного тарифа обусловлена не правами застрахованного лица, а наличием особых условий труда на соответствующем рабочем месте, что не снимает с работодателей обязанности по уплате страховых взносов по дополнительному тарифу.

**Накопительные пенсии в системе обязательного пенсионного страхования: теория и практика**

Нормативно-правовые условия для формирования пенсионных накоплений были созданы уже в первые годы перестройки. Однако они регламентировали только добровольные формы пенсионных накоплений.

Индивидуально-накопительные пенсии в рамках государственной системы пенсионного обеспечения появились лишь в ходе подготовки и реализации страховой пенсионной реформы 2002 г., что стало сильным толчком для бурного развития в обязательном формате. Однако мировой финансовый кризис 2008–2010 гг. резко приостановил процесс формирования накопительных пенсионных прав. В последующий десятилетний цикл накопительный сегмент государственной пенсионной системы, несмотря на неоднократные попытки государственной прямой и опосредованной финансовой поддержки, так и не смог возобновить тенденцию развития. Начиная с 2014 г. по настоящее время (а по бюджетным проектировкам — на весь плановый период, включая 2024 г.) отчисления обязательных страховых взносов от заработка работников законодательно отменены<sup>2</sup>.

В 2015 г. накопительная часть пенсии была выделена в самостоятельную пенсию в процессе трансформации трудовой пенсии в страховую, что повлекло за собой дальнейшее усиление институциональных отличий от накопительной части трудовой пенсии черт.

Накопительная пенсия устанавливается пожизненно лицам, получающим страховую пенсию по старости, имеющим средства пенсионных накоплений, учтенные в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица или на пенсионном счете накопительной пенсии застрахованного лица, при условии, что размер накопительной пенсии будет составлять более 5% от суммы всех пенсий (страховой пен-



➤ **Накопительная пенсия устанавливается независимо от получения иной пенсии пожизненного содержания.**

сии по старости, включая фиксированную выплату к ней, и накопительной пенсии, рассчитанной по состоянию на день назначения накопительной пенсии) [1; ст. 6, п. 1].

Накопительная пенсия устанавливается независимо от получения иной пенсии пожизненного содержания.

До пенсионной реформы 2015 г. ожидаемый период выплаты накопительной пенсии был определен как фиксированная величина и равен 19 годам (228 месяцев). После указанной даты продолжительность ожидаемого периода выплаты накопительной пенсии определяется на основании официальных статистических данных о продолжительности жизни пенсионеров [1; ст. 17, п. 1].

Назначенная накопительная пенсия корректируется с 1 августа ежегодно.

В отличие от страховой пенсии пенсионные накопления могут наследоваться правопреемниками в случае смерти застрахованного лица, если ему не была назначена накопительная пенсия. Не подлежат выплате правопреемникам средства материнского (семейного) капитала, на-

правленные на формирование накопительной пенсии, а также результат от их инвестирования. Если накопительная пенсия уже назначена умершему застрахованному лицу, то пенсионные накопления, которые не получил застрахованный до своей смерти, наследникам не выплачиваются.

Реформа 2015 г. установила институт гарантирования сохранности средств пенсионных накоплений.

Участие в системе гарантирования для всех страховщиков (включая ПФР), занимающихся накопительным пенсионным страхованием, является обязательным условием.

\*\*\*

За последние 20 лет в России произошли значительные социальные, экономические и демографические изменения, которые обусловили значительную нагрузку на всеобщую систему социального обеспечения, существенно сократив имеющиеся социальные программы.

В настоящее время социальное обеспечение в Российской Федерации включает целый комплекс обязательных и добровольных пенсионных программ, а также программ в области здравоохранения, материнства и семьи на случай безработицы и производственного травматизма.

Демографическая составляющая является исходной для оценки перспектив развития пенсионной системы. Данные о численности и структуре населения являются базой для определения численности получателей пенсий и плательщиков взносов — двух ключевых элементов системы пенсионного страхования.

Финансово-экономическим следствием демографических рисков развития пенсионной системы в долгосрочной перспективе является рост нагрузки пенсионной системы на реальный сектор экономики и занятое население с одной стороны, а также на федеральный бюджет страны — с другой.

Государственное регулирование и стабилизация рынка труда должны быть направлены, аналогично опыту западных стран, с одной стороны, на стимулирование увеличения цены рабочей силы, увеличение численности трудоспособного населения, а с другой — на более активное вовлечение этого населения в экономически ак-



тивную жизнь, создание новых рабочих мест, легализацию трудовых отношений и заработной платы.

Негативное влияние демографической ситуации усугубляется неблагоприятными макроэкономическими условиями, связанными с мировым финансовым кризисом. Среди макроэкономических показателей, оказывающих наибольшее воздействие на функционирование пенсионной системы, следует выделить заработную плату занятого по найму населения, определяющую уровень жизни как занятых, так и пенсионеров.

Очевидно, что негативное влияние на пенсионные права застрахованных лиц и доходы бюджета фонда оказывает и неравномерное распределение наемных работников по уровню заработной платы.

Проведенный анализ выявил сходства и различия системы ОПС с другими сферами страхования. Особенностью системы ОПС России по сравнению с другими видами страхования и аналогичными системами государственного пенсионного страхования за рубежом является многоуровневость и сохранение нестраховых элементов, обусловленные историческим наследием при переходе от системы социального обеспечения к страховой пенсионной системе.

Одним из последствий многоукладности пенсионного обеспечения является сохранение нестраховых экономических инструментов регулирования процесса формирования пенсионных прав застрахованных лиц и усложнение системы бюджетной управляемости. Так, в частности, экономический механизм непосредственной зависимости размера страховой пенсии от объема страховых взносов был дополнен (в условиях кризиса) финансовыми «возможностями» федерального бюджета в формате трансфертной модели формирования пенсионных прав.

➤ Экономический механизм зависимости размера пенсии от объема страховых взносов был заменен на жесткую привязку к инфляции, что означает замораживание пенсионных прав.

Необходимо преодолеть эту исторически сложившуюся многоукладность и сократить нестраховые составляющие пенсионного обеспечения, которые тормозят рыночную перестройку государственной пенсионной системы на страховых принципах и обеспечение пенсионерам адекватного уровня жизни. ■

ПЭС 19103 / 30.10.2019

#### Примечания

1. Следует подчеркнуть, что в данном случае работник сохраняет право на получение социальной пенсии по государственному пенсионному обеспечению.
2. Соответствующая часть страхового тарифа учитывается вместе с распределительным тарифом на формирование солидарных пенсионных прав.

#### Источники

1. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156541/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156541/)
2. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156525/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156525/)
3. Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40344>.

#### References

1. *Federal'nyi zakon ot 28 dekabrya 2013 g. N 424-FZ "O nakopitel'noi pensii"* [Federal Law No. 424-FZ of 28 December 2013 "On Funded Pension"]. Konsul'tantPlyus, available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156541/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156541/)
2. *Federal'nyi zakon ot 28.12.2013 № 400-FZ «O strakhovykh pensiyakh»* [Federal Law No. 400-FZ of 28 December 2013 "On Insurance Pensions"]. Konsul'tantPlyus, available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156525/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156525/)
3. *Federal'nyi zakon ot 29.12.2015 g. № 385-FZ «O priostanovlenii deistviya otde'nykh polozenii zakonodatel'nykh aktov Rossiiskoi Federatsii, vnesenii izmenenii v otde'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii i osobennostyakh uvelicheniya strakhovoi pensii, fiksirovannoi vyplaty k strakhovoi pensii i sotsial'nykh pensii»* [Federal Law of December 29, 2015 No. 385-FZ "On Suspending Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation, Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation and Peculiarities of Increasing the Insurance Pension, Fixed Payment to Insurance Pension and Social Pensions"]. Sait Prezidenta Rossii Kremlin.ru, available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40344>