

7/21

ПРЕПРИНТЫ



Ю. М. Горлин
В. В. Федоров

**О МЕХАНИЗМЕ ИНДЕКСАЦИИ ПЕНСИЙ
В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО
ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

О МЕХАНИЗМЕ ИНДЕКСАЦИИ ПЕНСИЙ
В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ

Горлин Ю. М., ИНСАП РАНХиГС, зам. директора института по науке, к.э.н., OR-
CID: 0000-0001-6354-7191, e-mail: gorlin-um@ranepa.ru;

Федоров В. В., ИНСАП РАНХиГС, научный сотрудник, e-mail: fedorov-vv@ranepa.ru

Москва 2021

Аннотация

В работе рассматриваются проблемы, связанные с механизмом индексации пенсий в рамках системы обязательного пенсионного страхования. Проведенный анализ позволил идентифицировать основные дефекты предусмотренного действующим законодательством [1] механизма, в частности: непрозрачность порядка определения размера индексации и других ключевых параметров страховой пенсионной системы для ее стейкхолдеров (пенсионеров, работников, бизнеса), ее финансовая зависимость от бюджетных трансфертов и неустойчивость к внешним шокам. Предложен порядок индексации, органически увязанный с базовыми принципами системы обязательного пенсионного страхования и системного подхода к ее планированию, обеспечивающий прозрачность и однозначность процедур определения размера индексации пенсий, других связанных с ней параметров пенсионной системы. Разработанный порядок при условии реализации соответствующего комплекса мер по совершенствованию страховой пенсионной системы должен обеспечить, в частности, равномерный и устойчивый рост пенсий в долгосрочной перспективе в соответствии целевыми значениями.

Ключевые слова: пенсия, страховая пенсия, пенсионная система, индексация пенсии, обязательное пенсионное страхование, повышение пенсионного возраста, коэффициент индексации страховой пенсии, финансовая устойчивость страховой пенсионной системы.

Коды JEL Classification: H55, I38.

Abstract

Problems related to the mechanism of pension indexation in the framework of compulsory pension insurance are discussed in this paper. The analysis has allowed to identify major defects of this mechanism established in accordance with current legislation [1], in particular: the procedure for determining the size of indexation and other key parameters of the insurance pension system is not transparent for its stakeholders (pensioners, employees and employers), the pension system is financially dependent on budget transfers and is not robust enough to withstand external shocks. An indexation procedure has been proposed and this procedure is organically linked to the basic principles of the compulsory pension insurance system and a systematic approach to its planning. Such an approach ensures transparency and unambiguity of indexation procedures for pensions and other parameters related to the pension system. The developed procedure should ensure, in particular, a uniform and sustainable pensions growth in the long run in accordance with the target values, subject to the implementation of an appropriate set of measures to improve the insurance pension system.

Key words: pension, insurance pension, pension system, pension indexation, compulsory pension insurance, increase in retirement age, rate of indexation of insurance pension, financial sustainability of pension insurance system.

Коды JEL Classification: H55, I38.

Содержание

Введение	5
1. Анализ принятых в 2018 году изменений в механизме индексации страховых пенсий	7
1.1. Порядок индексации в 2019–2024 годах	7
1.2. Описание порядка индексации страховых пенсий, который предусматривается с 2025 года	8
1.3. Анализ предложенного порядка индексации страховых пенсий	10
2. Предложения к механизму индексации страховых пенсий с учетом особенностей, связанных с повышением пенсионного возраста	26
2.1. Основные предпосылки и требования к механизму индексации страховых пенсий	26
2.2. Основные положения порядка индексации страховой пенсии (и связанных с ней выплат) и расчета межбюджетных трансфертов.....	32
Заключение.....	46
Благодарности.....	48
Список использованных источников.....	49

Введение

При внесении изменений в пенсионное законодательство в октябре 2018 года в связи с решением о повышении пенсионного возраста был принят ряд нововведений, непосредственно не относящихся к этому решению, но имеющих существенное значение для системы обязательного пенсионного страхования (ОПС). Тема пенсионного возраста заслонила собой эти нововведения, и они почти не привлекли должного внимания ни общества, ни даже основной части экспертов.

Наиболее значимые из этих нововведений, которые в определенной мере являются отходом от курса, намеченного Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации [2], и от решений, принятых для ее реализации, состоят в следующем:

- отменен постоянно действующий тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в размере 26%. На бессрочный период установлен ранее предусмотренный как временный льготный тариф в размере 22% в рамках предельной базы для начисления страховых взносов, плюс 10% – свыше этой базы (льготный тариф должен был прекратить действие с 2021 г.); при этом прозрачным образом не определен порядок компенсации выпадающих доходов системы обязательного пенсионного страхования;

- из пенсионного законодательства удалены статьи, отсылающие к нормативным документам, в соответствии с которыми должны рассчитываться бюджетные трансферты на финансирование выплаты страховых пенсий и стоимость одного пенсионного коэффициента, рост которого собственно и определяет размер индексации пенсий;

- действующий с 2015 года порядок ежегодной корректировки (индексации) страховых пенсий заменен нормой (вступающей в действие с 2025 года), практически полностью повторяющей соответствующую норму Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», которая в связи с выявленными дефектами [3, 4] была отменена с 2015 года.

Таким образом, в настоящее время, с нашей точки зрения, отсутствует логически непротиворечивый и органичный подход к страховой пенсионной системе, в том числе корректным источникам ее финансирования, а также порядку определения размера индексации пенсий.

Поэтому разработка более совершенного механизма индексации страховых пенсий, являющегося одним из ключевых элементов системы ОПС, представляется актуальной задачей.

1. Анализ принятых в 2018 году изменений в механизме индексации страховых пенсий

Принятые в 2018 году изменения в пенсионном законодательстве (закон 400-ФЗ «О страховых пенсиях») в связи с повышением пенсионного возраста в том числе предусматривают существенное изменение механизма индексации страховых пенсий.

1.1. Порядок индексации в 2019–2024 годах

В период с 2019 по 2024 год рост страховых пенсий для неработающих пенсионеров¹ будет определяться не на основе каких-то описанных процедур и механизмов, а прямым установлением в законодательстве значений индивидуальных пенсионных коэффициентов и фиксированных выплат к страховой пенсии для каждого соответствующего года указанного периода (*таблица 1*).

Таблица 1
Стоимость одного индивидуального пенсионного коэффициента, размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и темпы их роста, 2019–2024 гг.

Год	Стоимость одного индивидуального пенсионного коэффициента, руб.	Размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости, руб.	Темп роста стоимости одного индивидуального пенсионного коэффициента, %	Темп роста размера фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости, %
2019	87,24	5 334,19	7,05	7,05
2020	93,00	5 686,25	6,6	6,6
2021	98,86	6 044,48	6,3	6,3
2022	104,69	6 401,10	5,9	5,9
2023	110,55	6 759,56	5,6	5,6
2024	116,63	7 131,34	5,5	5,5

Источник: [5].

Не останавливаясь здесь на анализе целесообразности задания в законе значений на шестилетний период, лишь отметим, что с учетом высокой неопределенности экономической ситуации в России это порождает риски как для сбалансированности пенсионной системы, так и для пенсионеров².

¹ Следует отметить, что до 2016 года индексации подлежали страховые пенсии у всех пенсионеров. Введение нормы об индексации пенсий только неработающим пенсионерам должно учитываться при определении размера индексации.

² Например, не прошло и нескольких недель со дня внесения поправок ко второму чтению, как в сентябре 2018 года ЦБ РФ опубликовал данные, что инфляция в 2019 году может увеличиться до 5–5,5% по сравнению с 3,2%, лежащими в основе расчетов параметров индексации страховых пенсий. Исходя из этих параметров утверждалось, что благодаря ППВ пенсии будут проиндексированы в два раза выше инфляции, чего теперь может не быть.

Или ситуация 2021 года: в случае, если инфляция за этот год превысит установленный размер индексации на 2022 год (5,9%), то, по всей видимости, придется вносить изменения в закон.

1.2. Описание порядка индексации страховых пенсий, который предусматривается с 2025 года

Законом [1] предусмотрено, что начиная с 2025 года индексация страховых пенсий будет осуществляться два раза в год:

- с 1 февраля – на индекс роста потребительских цен за прошедший год;
- а с 1 апреля – исходя из роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. В случае если годовой индекс роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации превысит индекс роста потребительских цен за этот же год, с 1 апреля следующего года производится дополнительное увеличение размера страховой пенсии на разницу между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации и индексом роста потребительских цен. При этом дополнительное увеличение размера страховой пенсии (с учетом ранее произведенной индексации) не может превышать индекс роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий. Далее для краткости этот подход к индексации страховых пенсий будем обозначать как «индексация по зарплате с учетом доходов ПФР».

Сохраняется законодательная норма, согласно которой размер фиксированной выплаты к страховой пенсии (до 2015 года – базовой части трудовой пенсии) подлежит ежегодной индексации с 1 февраля на индекс роста потребительских цен за прошедший год (п. 6 статьи 16 400-ФЗ «О страховых пенсиях»).

Следует отметить, что до 2019 года действовала норма, в соответствии с которой ежегодно с 1 апреля Правительство Российской Федерации было вправе принять решение о дополнительном увеличении размера фиксированной выплаты к страховой пенсии с учетом роста доходов Пенсионного фонда Российской Федерации. Однако из редакции 400-ФЗ «О страховых пенсиях», принятой в конце 2018 года (в связи с повышением пенсионного возраста), эта норма не вошла.

Правительство Российской Федерации наделяется правом ежегодно утверждать годовой индекс среднемесячной заработной платы в Российской Федерации и индекс роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, а также коэффициент индексации размера страховой пенсии (с 1 апреля).

Понятие «коэффициент индексации размера страховой пенсии» более нигде в поправках в 400-ФЗ не упоминается. По всей видимости, имелся в виду другой показатель «дополнительное увеличение размера страховой пенсии», на которое с 1 апреля

при определенных условиях предусматривается увеличение размера страховой пенсии. В отличие от индексов, определяемых в формате $100 + x\%$ (например, 104%), дополнительное увеличение размера страховой пенсии, если строго следовать тексту закона, рассчитывается как разница между двумя индексами и, следовательно, определяется в формате $x\%$ (например, если индекс зарплаты 106% , а индекс потребительских цен 104% , то в этом случае дополнительное увеличение размера страховой пенсии с 1 апреля производится на $2\%^3$). С учетом сказанного далее по тексту оба показателя («дополнительное увеличение размера страховой пенсии» и «коэффициент индексации размера страховой пенсии»), применяемые с 1 апреля, будут употребляться как синонимы.

Следует особо подчеркнуть, что в новой редакции 400-ФЗ отсутствуют отсылки на нормативные документы, в соответствии с которыми должны определяться эти показатели. В ранее действующей редакции 400-ФЗ имелась норма (часть 23 статьи 15), согласно которой величина стоимости одного пенсионного коэффициента⁴ определяется в соответствии с Методикой, утверждаемой Правительством РФ. Однако поправками в 400-ФЗ в связи с повышением пенсионного возраста эта норма была исключена. Это означает, что у Правительства или других госорганов не будет юридических оснований для разработки и утверждения соответствующих нормативных документов. Соответственно, каким образом Правительство будет определять значения этих показателей и в конечном итоге коэффициент индексации размера страховых пенсий (а точнее, дополнительное увеличение размера страховой пенсии с 1 апреля), для всех заинтересованных сторон, включая Государственную Думу, Совет Федерации, Счетную палату и др., будет «черным ящиком», и невозможно будет проверить обоснованность принимаемых решений⁵.

Указанный выше подход к индексации страховых пенсий – это близкое к тексту повторение норм статьи 17 [6] (п. 6 и п. 7), которая определяла механизм индексации трудовых пенсий, действовавший до 2015 года.

³ Математически более корректно дополнительное увеличение страховой пенсии рассчитывать не как разницу индексов, а как их отношение. В этом случае дополнительное увеличение страховой пенсии с 1 апреля должно составить $1,92\%$.

⁴ Индекс стоимости одного пенсионного коэффициента к предыдущему году в действующей пенсионной формуле определяет величину индексации страховых пенсий.

⁵ Отметим, что на отсутствие утвержденной Методики определения СПК как существенный недостаток, не позволяющий верифицировать обоснованность индексации пенсий, неоднократно указывали Совет Федерации, Счетная палата.

1.3. Анализ предложенного порядка индексации страховых пенсий

Проведенный в 2013 году анализ подхода к индексации пенсий «индексация по зарплате с учетом доходов ПФР» выявил ряд существенных дефектов [4], что, собственно, и обусловило необходимость и целесообразность разработки нового подхода к индексации страховых пенсий, который был реализован и законодательно установлен [1] в рамках «пенсионной формулы», введенной в действие с 1 января 2015 года, и детально раскрыт в разработанных и согласованных заинтересованными министерствами, но до настоящего времени не утвержденных, Методике определения стоимости одного пенсионного коэффициента и Методике расчета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

Основываясь на результатах ранее проведенного анализа, кратко опишем, в чем состояли и будут состоять эти дефекты.

Проведенный анализ исходит из того, что механизм индексации страховых пенсий должен обеспечивать:

– корректную, логически непротиворечивую индексацию пенсий с учетом особенностей российской системы обязательного пенсионного страхования; индексация страховых пенсий должна производиться с соблюдением следующих принципов:

а) максимально возможная самодостаточность и автономность пенсионной системы от межбюджетных трансфертов федерального бюджета; величина коэффициента индексации страховых пенсий должна быть такова, чтобы средства, необходимые для выплаты страховых пенсий (за исключением льготных компонент), обеспечивались за счет страховых взносов;

б) коэффициент индексации страховой пенсии должен зависеть только от доходов от страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (включая трансферт на выпадающие доходы в связи с установлением льготных тарифов), соотнесенных с объемом страховых пенсионных прав;

– равномерность индексации пенсий (в реальном выражении) по годам планируемого периода, например, шестилетнего; обеспечение указанной равномерности индексации пенсий будет способствовать устойчивости пенсионной системы, в том числе и в восприятии населения;

– финансовую устойчивость страховой пенсионной системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе, в том числе к внутренним и внешним рискам; из этого

требования следует, что при определении коэффициента индексации страховой пенсии следует принимать во внимание не только параметры планируемого года, но и как минимум на среднесрочный, а по возможности на долгосрочный период;

– прозрачность, однозначность и воспроизводимость порядка определения коэффициента индексации страховых пенсий для заинтересованных сторон (Государственной Думы, Совета Федерации, Счетной палаты, общественных объединений, в том числе представляющих интересы работников и работодателей, экспертного сообщества и др.); данное требование означает, что нормативно установленный порядок индексации страховых пенсий должен позволять заинтересованным сторонам, проводя предусмотренные этим порядком действия, в результате получить одно и то же значение коэффициента индексации страховых пенсий; указанная прозрачность должна обеспечиваться:

- а) однозначностью трактовки исходных показателей;
- б) возможностью получения/расчета этих показателей на основе публичных форм отчетности и общедоступных прогнозов;
- в) наличием нормативных документов, однозначным образом регламентирующих порядок определения коэффициента индексации страховых пенсий (при одинаковости допущений, которые в соответствии с этими регламентами принимаются).

Анализ вновь предлагаемого «старого» подхода «индексация по зарплате с учетом доходов ПФР» в совокупности с остальными нормами пенсионного законодательства показывает отсутствие предпосылок и встроенных механизмов, направленных на реализацию первых трех требований к порядку индексации страховых пенсий (логическая непротиворечивость, равномерность индексации, финансовая устойчивость). Обоснование этого тезиса будет дано ниже, а пока остановимся подробнее на четвертом требовании – прозрачности порядка индексации страховых пенсий.

1.3.1. Анализ прозрачности, однозначности и воспроизводимости подхода «индексация пенсий по зарплате с учетом доходов ПФР»

На первый и неискушенный взгляд, предлагаемый порядок индексации пенсий вроде бы прост, однозначен и каждому понятен.

Надо иметь информацию о значениях указанных трех показателей (индекс роста потребительских цен, годовой индекс роста среднемесячной заработной платы в РФ (оба этих индекса определяются за год, предшествующий планируемому), индекс

роста доходов бюджета ПФР в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий), и, наверное, даже ученик третьего, если не первого класса сможет определить величину коэффициента индексации страховых пенсий.

Действительно, если индекс зарплаты⁶ больше индекса цен, то дополнительное увеличение размера страховой пенсии с 1 апреля (коэффициент индексации страховой пенсии) принимается на уровне разницы между индексом зарплаты и индексом цен (при условии, что индекс зарплаты не превышает индекса доходов Пенсионного фонда Российской Федерации). Если же индекс зарплаты превышает индекс доходов Пенсионного фонда Российской Федерации, то коэффициент индексации страховой пенсии принимается на уровне разницы между индексом доходов Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий, и индексом цен (при условии, что индекс доходов Пенсионного фонда Российской Федерации превышает индекс цен).

Однако если задать себе вопрос, каким образом определяются значения этих трех показателей, то ситуация становится не столь однозначной.

В отношении первого показателя (индекса роста потребительских цен за прошедший год) все более или менее однозначно – это индекс потребительских цен, рассчитываемый и публикуемый Росстатом (к декабрю предыдущего года)⁷.

Второй показатель – индекс среднемесячной заработной платы по Российской Федерации – уже не столь однозначен и допускает различное толкование.

Во-первых, непосредственно такой показатель в формах Росстата отсутствует. Росстат рассчитывает и публикует два показателя, относящихся к среднемесячной заработной плате по Российской Федерации:

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций;
- среднемесячная начисленная заработная плата наёмных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

⁶ Нам не вполне понятно, зачем в пенсионном законодательстве после всех индексов употребляется слово «роста». Возможно, исходя из истории и практики. Потребительские цены только росли, хотя в отношении зарплат ситуация не столь однозначная. Также, возможно, не предполагалось снижение размера страховых пенсий по номиналу при индексе потребительских цен меньше 1. Далее слово «роста» в сочетании с различными индексами, как правило, будет опускаться.

⁷ Надо отметить, что индекс потребительских цен за прошедший год определяется не только как «декабрь к декабрю», но и в среднем за год к предыдущему году. Но, во-первых, этот индекс менее распространен, а во-вторых, применительно к индексации страховых пенсий более адекватен индекс «декабрь к декабрю».

В соответствующих формах Росстата публикуются данные об абсолютных значениях этих показателей и в процентах к соответствующему периоду предыдущего года, которые могут приниматься в качестве индексов.

Однако какой из двух показателей будет использоваться при определении величины коэффициента индексации страховой пенсии, в законопроекте однозначно не определено.

Третий показатель – индекс (роста) доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий (далее для краткости – индекс доходов ПФР) – наиболее неоднозначен и сложен.

Специально проанализируем основные вопросы по этому показателю, ключевому для определения величины коэффициента индексации страховых пенсий.

1. Не определено, к какому году относится показатель «индекс доходов ПФР»: к году, предшествующему планируемому, на который устанавливается коэффициент индексации страховой пенсии, или к планируемому. В практике, которая была до 2015 года, индекс соответствовал предшествующему периоду. Поскольку вся конструкция подхода «индексация по зарплате с учетом доходов ПФР» заимствована из прошлого, то логично предположить, что показатель «индекс доходов ПФР» относится к году, предшествующему планируемому. Но тогда возникает вопрос о том, как динамика доходов ПФР в прошлом может корреспондировать с финансовой обеспеченностью выплат проиндексированных пенсий в планируемом периоде. С целью преодоления этого противоречия в 400-ФЗ «О страховых пенсиях», вступившем в действие с 2015 года, предусматривалось определение стоимости пенсионного коэффициента, определявшего рост (индексацию) страховых пенсий, исходя из планируемых доходов. В предлагаемой конструкции «индексации по зарплате с учетом доходов ПФР» этот дефект остается, что не способствует укреплению финансовой независимости и устойчивости пенсионной системы.

2. Показатель «индекс доходов ПФР» или даже близкие к нему по смыслу показатели отсутствуют в официальных и публичных статистических и других документах.

3. Если допустить, что показатель «индекс доходов ПФР» будет специальным образом рассчитываться, то для его расчета необходимо два показателя за соответствующие два года:

- доходы бюджета ПФР, направляемые на выплату страховых пенсий;
- численность пенсионеров.

Оба эти показателя в свою очередь, как это будет показано ниже, требуют дополнительного детального раскрытия для обеспечения возможности их однозначного толкования и использования.

4. Показатель «доходы бюджета ПФР, направляемые на выплату страховых пенсий» однозначно не определен.

О каких доходах бюджета ПФР, направляемых на выплату страховых пенсий, идет речь?

Доходы ПФР, за счет которых выплачиваются страховые пенсии, включают:

- доходы от страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;
- доходы от страховых взносов по дополнительным тарифам, уплачиваемым страхователями, имеющими рабочие места с соответствующим классом вредности;
- трансферты федерального бюджета в бюджет ПФР, предоставляемые для финансирования выплаты страховых пенсий (на валоризацию, на нестраховые периоды, на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов, на обязательное пенсионное страхование); в свою очередь трансферт на обязательное пенсионное страхование (ОПС) определяется в том числе с учетом:

- а) расходов на выплату досрочных пенсий;
- б) расходами фиксированную выплату, установленную в повышенном размере отдельным категориям пенсионеров (северяне, лица, достигшие 80 лет, женщины, родившие и воспитавшие 5 и более детей, и др.);
- в) на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР в связи с установлением страховых пенсий в соответствии с начисленными, но не уплаченными взносами;
- г) в связи с отчислениями на формирование накопительной пенсии.

Все ли указанные доходы следует учитывать при расчете «индекса доходов ПФР» в целях определения коэффициента индексации страховых пенсий или только определенную часть из них?

С нашей точки зрения, имеются обоснованные аргументы, что часть из перечисленных доходов не должна учитываться при определении размера индексации страховых пенсий.

Например, трансферт на валоризацию имеет тенденцию к снижению (по крайней мере, в реальном выражении), так как сокращается доля пенсионеров с относительно большим советским стажем, от которого зависит валоризационная компонента страховой пенсии. Должен ли этот фактор негативно влиять на величину индексации или его надо элиминировать?

Другой пример. В перспективе будет увеличиваться доля численности пенсионеров в возрасте старше 80 лет. Соответственно это потребует дополнительных расходов, финансируемых за счет трансферта на ОПС. Правомерно ли в этой ситуации увеличивать индексацию пенсий всем неработающим пенсионерам, тогда как увеличение расходов связано с ростом численности 80-летних и увеличения расходов на повышенную выплату именно этой категории пенсионеров?

Можно привести еще много аналогичных примеров, демонстрирующих неоднозначность (а с нашей точки зрения, неправомерность) учета всех доходов бюджета ПФР, направляемых на выплату страховых пенсий, при определении коэффициента индексации страховых пенсий. В частности, надо ли учитывать доходы, направляемые на выплаты досрочных пенсий, финансирование нестраховых периодов и др. Анализ показывает, что учет доходов (точнее, расходов), направляемых на выплаты, связанные с законодательно установленными льготными (досрочными) страховыми пенсиями (или льготными компонентами остальных страховых пенсий) ведет либо к неоправданному занижению, либо завышению коэффициента индексации страховых пенсий.

Другим нюансом, порождающим неоднозначность показателя «доходы бюджета ПФР, направляемые на выплату страховых пенсий», является то, что начиная с 2016 года не индексируются пенсии работающих пенсионеров. Поэтому для корректного определения коэффициента индексации страховых пенсий расходы на их выплату работающим пенсионерам следует учитывать особым образом.

В дополнение к вышесказанному также следует дать однозначный ответ, как учитываются при расчете доходов бюджета ПФР, направляемых на выплату страховых пенсий, расходы на доставку пенсий и на содержание ПФР и его региональных отделений. Возможны различные варианты:

- а) эти расходы вычитаются из доходов до расчета доходов ПФР в расчете на одного пенсионера;
- б) эти расходы не вычитаются.

Следует отметить, что при втором варианте снижение расходов будет вести к снижению коэффициента индексации страховых пенсий, а это вряд ли можно считать правильным подходом к индексации.

5. Показатель «численность пенсионеров» однозначно не определен.

Имеются в виду все получатели страховой пенсии или только неработающие пенсионеры, которым она индексируется⁸? Надо ли учитывать численность получателей досрочных пенсий в период до наступления общеустановленного пенсионного возраста?

Из приведенных выше кратких результатов анализа прозрачности и однозначности подхода «индексация по зарплате с учетом доходов ПФР» следует, что используемые показатели неоднозначны и допускают множество трактовок. Соответственно, результаты определения коэффициента индексации страховых пенсий на основе данного подхода без раскрытия, как определяются эти показатели, невоспроизводимы и непрозрачны для заинтересованных сторон.

В результате с очевидностью следует, что для однозначности определения показателей, участвующих в формировании коэффициента индексации страховых пенсий, необходимо детальное и подробное описание, что понимать под этими показателями, из каких публичных форм они могут быть получены и/или каким образом они могут быть рассчитаны. Это могло быть сделано либо в теле самого 400-ФЗ, либо через отсылочную норму, наделяющее Правительство правом разработать и утвердить соответствующий порядок определения коэффициента индексации страховых пенсий.

Однако это в законопроекте не сделано, вместо этого Правительство наделяется ничем не регламентированным правом определять эти показатели, что лишает заинтересованные стороны возможности контроля обоснованности принимаемых решений.

⁸ С нашей точки зрения, корректный подход к индексации страховых пенсий должен предусматривать исключение из расчета расходов на выплату пенсий работающим пенсионерам, получателям досрочных пенсий, а также численность этих категорий пенсионеров. Собственно, такой подход реализован в рамках действующей пенсионной формулы (в проекте Методики определения стоимости одного пенсионного коэффициента).

1.3.2. Анализ соответствия подхода к индексации страховых пенсий – «индексации по зарплате с учетом доходов ПФР» – требованиям логической непротиворечивости, равномерности индексации, финансовой устойчивости

Подход к «индексации по зарплате с учетом доходов ПФР» во всех случаях предусматривает индексацию на индекс роста потребительских цен за год, предшествующий планируемому году (с 1 февраля). (Оставим за скобками в достаточной мере риторический вопрос, можно ли это гарантированно обеспечивать, имея в виду в том числе опыт 2016 года? Политически, наверное, без этой гарантии невозможно было обойтись. Но, с нашей точки зрения, более ответственной была бы норма, согласно которой должен обеспечиваться рост страховых пенсий не менее ИПЦ нарастающим итогом за определенный предшествующий период, включая планируемый год (например, шестилетний), с учетом формирования резерва пенсионной системы. Также оставим за скобками то, что предлагаемый подход к индексации страховых пенсий оставляет открытым вопрос о порядке действий в ситуации, когда доходы ПФР не позволяют проиндексировать даже на уровень ИПЦ.)

При выполнении определенных условий с 1 апреля может проводиться дополнительная индексация. Эта дополнительная индексация производится, если индекс среднемесячной заработной платы по Российской Федерации за год, предшествующий планируемому году, а также индекс роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий, превышают индекс роста потребительских цен за тот же год.

Размер дополнительной индексации определяется как меньшее из двух чисел:

- разница между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации и индексом роста потребительских цен;
- разница между индексом роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий, и индексом роста потребительских цен.

В математическом виде механизм «индексации по зарплате с учетом доходов ПФР» (таблица 2) может быть представлен следующим образом (формулы 1 и 2):

$$K_{\text{инд 1 апр}} = \begin{cases} \text{MIN}(I_{\text{ЗП}} - I_{\text{ПЦ}}; I_{\text{д.пфр}} - I_{\text{ПЦ}}), & \text{если } I_{\text{ЗП}} > I_{\text{ПЦ}} \text{ и } I_{\text{д.пфр}} > I_{\text{ПЦ}} \\ 0, & \text{в противоположном случае} \end{cases} \quad (1)$$

$$K_{\text{ИНД 1 ФЕВ+1 АПР}} = I_{\text{ПЦ}} + K_{\text{ИНД 1 АПР}} = \text{MAX}(I_{\text{ПЦ}}, \text{MIN}(I_{\text{ЗП}}, I_{\text{Д.ПФР}})) \quad (2)^9$$

где $I_{\text{ЗП}}$ – индекс среднемесячной заработной платы в Российской Федерации;

$K_{\text{ИНД 1 фев + 1 апр}}$ – индекс доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий;

$K_{\text{ИНД 1 апр}}$ – дополнительное увеличение размера страховой пенсии (коэффициент индексации размера страховой пенсии) с 1 апреля;

$K_{\text{ИНД 1 фев + 1 апр}}$ – суммарный размер индексации размера страховой пенсии с 1 апреля с учетом индексации с 1 февраля.

Таблица 2

Варианты расчета значений размера индексации по зарплате с учетом доходов ПФР, %

	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3	Вариант 4	Вариант 5
$I_{\text{ПЦ}}$	104	104	104	104	104
$I_{\text{ЗП}}$	106	106	106	103	103
$K_{\text{ИНД 1 ФЕВ+1 АПР}}$	107	105	103	105	102
$K_{\text{ИНД 1 АПР}}$	2 / 1,92 ¹⁰	1/ 0,96	0	0	0
$K_{\text{ИНД 1 ФЕВ+1 АПР}}$	106	105	104	104	104

Таким образом, если возможно дополнительное увеличение страховой пенсии с 1 апреля, то суммарный размер индексации (с 1 апреля с учетом индексации с 1 февраля) ограничивается либо индексом роста среднемесячной заработной платы (если этот индекс меньше индекса роста доходов бюджета ПФР), либо индексом роста доходов бюджета ПФР (если этот индекс меньше индекса роста среднемесячной заработной платы).

Рассмотрим более детально суть и механизм действия каждого из этих ограничений.

⁹ Эта формула корректна при условии понимания «разницы» между индексами как их отношения.

¹⁰ В числителе величина дополнительного увеличения страховой пенсии с 1 апреля, рассчитываемая как разница между индексами, в знаменателе – как отношение.

1) Ограничение индексации пенсий индексом роста среднемесячной заработной платы в РФ.

В чем могли состоять содержательные аргументы в пользу ограничения индексации пенсий в соответствии с размером индекса средней заработной платы по РФ даже при наличии возможностей по доходам бюджета ПФР?

Возможно, такое ограничение введено с целью не допустить «переиндексации» пенсий, 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 (при наличии соответствующих доходов пенсионной системы) и в ряде случаев целесообразно.

Отметим, что в предшествующие годы такие прецеденты уже были (2007, 2009, 2010, 2015), когда размер индексации пенсий превышал индекс средней заработной платы.

Более того, если ставится цель повышения в перспективе соотношения уровня средней пенсии и средней заработной платы по РФ¹¹, то, учитывая текущий уровень около 33%, опережающий рост пенсий в течение какого-то периода просто необходим. Ограничение индексации пенсий индексом средней зарплаты будет вести к тому, что соотношение средней пенсии и средней зарплаты в принципе не будет иметь возможностей к росту. Более того, будет реализовываться понижательная динамика – в силу того, что средний размер пенсий по новым назначениям ниже среднего размера пенсий в целом (в том числе в связи с эффектом «уходящей» валоризации).

Логически противоречивым является положение, в соответствии с которым дополнительное увеличение размера страховой пенсии (с 1 апреля) свыше ИПЦ возможно только при условии, что индекс средней зарплаты превышает ИПЦ, даже при

¹¹ Этот показатель часто называют коэффициентом замещения. Не обсуждая обоснованность такого понимания этого показателя (с нашей точки зрения, имеет место смешение двух хотя и похожих, но различных показателей: «коэффициент относительного уровня пенсий» и «коэффициент замещения», подробнее см. [7]), следует отметить, что многими экспертами и чиновниками декларируется необходимость повышения коэффициента замещения до 40% и более. Такая цель определена в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы, а также 102-й Конвенции МОТ, ратифицированной Россией в 2018 году.

наличии доходов, позволяющих индексацию выше инфляции¹². Такой подход не поддается разумному объяснению.

Ограничение роста пенсий по зарплате логически противоречиво и в ситуации, когда индекс средней зарплаты опережает ИПЦ, а доходы бюджета ПФР позволяют увеличение в размере, превышающем индекс зарплаты.

Можно привести следующий пример, демонстрирующий противоречивость увязки индексации пенсий с индексом средней заработной платы. Пусть при росте общего фонда оплаты труда (и взносооблагаемой базы) за соответствующий период реальная средняя заработная плата снизилась (в силу структурного эффекта, например, в связи с притоком мигрантов с низкой оплатой труда или при повышении пенсионного возраста из-за увеличения доли работников старших возрастов, у которых зарплата примерно на 15% ниже средне). В этой ситуации в рамках порядка «индексация по зарплате с учетом доходов ПФР» индексация свыше ИПЦ невозможна. При этом рост доходов ПФР от страховых взносов в целом и в расчете на одного пенсионера (что особенно вероятно при повышении пенсионного возраста с темпом по 12 месяцев в год) может быть выше ИПЦ и, соответственно, позволяет провести индексацию пенсий в размерах, превышающих ИПЦ.

Следует дополнительно отметить, что показатель «среднемесячной заработной платы в Российской Федерации», определяемый Росстатом, имеет ряд особенностей, ставящих под вопрос возможность его использования в целях одного из параметров при определении размера индексации пенсий.

Величина этого показателя существенно отличается от величин показателя средней зарплаты, рассчитанных по данным ФНС (на основе формы 2-НДФЛ) и данным ПФР в разрезе зарплатных групп (на 15–25%). Это в первую очередь обусловлено тем, что Росстат учитывает зарплату за отработанное время, а ФНС и ПФР в целом за год, и поэтому расчеты на основе их данных точнее отражают доходы работников от трудовой деятельности и, соответственно, поступления от страховых взносов на выплату страховых пенсий.

Таким образом, механизм индексации, ограничивающий рост пенсий индексом средней зарплаты, может приводить к парадоксальным и некорректным результатам.

¹² Справедливости ради надо сказать, что применительно к специфике российского рынка труда фонд оплаты труда и, соответственно, доходы от страховых взносов достаточно тесно коррелируют со средней заработной платой, поэтому в российской практике вероятность такой ситуации невысока.

С нашей точки зрения, показатель «годовой индекс роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации» не может использоваться в качестве одного из параметров при определении величины индексации страховых пенсий. Более содержательным и уместным является показатель, отражающий доходы бюджета ПФР, соотношенные с объемом страховых пенсионных обязательств, учитываемых в количестве пенсионных коэффициентов. Но при этом, как будет показано ниже, это не подразумевает, что все доходы должны обязательно расходоваться на выплату пенсий в пределах одного года.

2) Ограничение индексации пенсий индексом роста доходов бюджета ПФР в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий.

Использование в качестве ограничителя роста пенсий индекса роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера, по-видимому, было обусловлено стремлением не допускать рост пенсий, необеспеченный доходами ПФР. Абстрактно это правильная цель. Однако то, как это предусматривается в подходе «индексация по зарплате с учетом доходов бюджета ПФР», имеет ряд существенных дефектов.

Во-первых, непонятно, зачем ограничивать рост пенсий в планируемом году в зависимости от индекса доходов за предшествующий год.

Ограничение индексации пенсий в планируемом году индексом роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера за предшествующий год в общем случае не обеспечивает баланс доходов и расходов в планируемом году. Этот дисбаланс может устраняться только за счет дополнительного увеличения трансферта федерального бюджета, который в этом случае не будет иметь характера компенсации законодательно установленных льгот.

Корректный подход к определению величины индексации страховых пенсий на предстоящий год должен базироваться на планируемых показателях на этот период, в частности планируемых доходах.

Во-вторых, следует учитывать, что дополнительное увеличение страховых пенсий при наличии доходов бюджета ПФР производится с 1 апреля. Соответственно, на первые три месяца планируемого года средства на это дополнительное увеличение не требуются.

В-третьих, можно привести следующий пример, демонстрирующий противоречивость данного ограничителя. Пусть доходы ПФР и численность пенсионеров постоянны (неизменны по годам). Тогда индекс равен 1 и, следовательно, индексация

пенсий может быть только в размере ИПЦ. Однако при одной и той же численности пенсионеров в разные годы может различаться объем их пенсионных прав (в рамках старой пенсионной формулы выражаемый в размере расчетного пенсионного капитала, а в рамках новой пенсионной формулы – в количестве индивидуальных пенсионных коэффициентов). Поэтому при снижении объема пенсионных прав может иметься возможность индексации пенсий сверх инфляции. При повышении доходов бюджета ПФР не хватит на индексацию даже на ИПЦ.

Приведенный пример показывает, что индексация пенсий в зависимости от индекса роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых (трудовых) пенсий, не учитывает изменения структуры пенсионных прав.

Более корректный подход был реализован в редакции 400-ФЗ, вступившей в действие с 2015 года: экономическая оценка доходов бюджета ПФР, направляемых на выплату страховых взносов, соотносилась с суммой индивидуальных пенсионных коэффициентов, комплексно отражающей объем страховых пенсионных прав, получателей страховых пенсий в общеустановленном пенсионном возрасте.

В-четвертых, необходимо учитывать, что работающим пенсионерам страховая пенсия не индексируется, поэтому соответствующие расходы на выплату им пенсий и численность (правильнее: объем их пенсионных прав) таких пенсионеров следует исключать из расчета индекса доходов бюджета ПФР.

В-пятых, корректный подход к индексации страховых пенсий должен предусматривать исключение из расчета индекса доходов бюджета ПФР следующих видов доходов и соответствующие пенсионные права, связанные с законодательно установленными льготами отдельным категориям пенсионеров:

- страховые взносы по дополнительным тарифам в связи с наличием рабочих мест с повышенным классом вредности;
- пенсионные права пенсионеров-досрочников в период получения пенсии до наступления общеустановленного пенсионного возраста;
- трансферт на валоризацию и трансферт на нестраховые периоды.

Также должны исключаться доходы, за счет которых финансируются расходы, связанные с выплатой страховых пенсий, которые индексируются (рассчитываются) по другим правилам, чем собственно страховые пенсии: фиксированная выплата к страховой пенсии, расходы на погребение, на доставку страховых пенсий, на содержание Пенсионного фонда Российской Федерации и др.

Большая часть указанных выше дефектов подхода к индексации страховых пенсий по методу «индексация по зарплате с учетом доходов ПФР» была устранена в рамках разработки пенсионной формулы, вступившей в действие с 2015 года.

1.3.3. Другие дефекты анализируемого подхода к индексации страховых пенсий

Рассматриваемый подход к индексации страховых пенсий базируется только на данных прошлых лет (ИПЦ, индекс зарплаты, индекс доходов ПФР). При определении планируемой индексации страховой пенсии не учитываются доходы бюджета ПФР и расходы по выплате пенсий на планируемый год. Вместе с тем для обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы, в том числе связанной с этим равномерности индексации пенсий (в реальном выражении), в среднесрочной перспективе крайне целесообразно при определении величины индексации учитывать показатели на соответствующую перспективу (хотя бы шесть лет).

Рассматриваемый подход к индексации страховых пенсий не предусматривает в качестве ограничителя роста пенсий целесообразность формирования резерва пенсионной системы, что способствовало бы укреплению ее финансовой устойчивости.

В условиях снизившейся до уровня 4–6% инфляции сохранение порядка двухшаговой индексации вряд ли целесообразно. Размер индексации с 1 апреля будет незначителен, и величина прибавки пенсии, измеряемая в несколько десятков рублей, может вызывать ненужное раздражение у пенсионеров. Более целесообразно осуществлять индексацию либо с 1 февраля (когда уже известен ИПЦ), либо с 1 января – на основе ожидаемого ИПЦ либо ИПЦ за «ноябрь – ноябрь».

Различие в темпах индексации страховой пенсии и фиксированной выплаты имело смысл (и было осознанно предложено и реализовано) в «балльной» пенсионной формуле при условии действия трансфертной модели финансирования системы ОПС – «экономия» на фиксированной выплате оставалась в пенсионной системе, шла на увеличение стоимости пенсионного коэффициента и усиливала зависимость пенсий от вклада в систему ОПС, то есть укреплялся страховой характер пенсий. Если же трансфертная концепция не реализуется, то указанная экономия вместо направления на рост пенсий будет вести к в этом смысле необоснованному сокращению трансферта федерального бюджета за счет «экономии» на индексации фиксированной выплаты и повышения фиксированной выплаты.

Если буквально следовать тексту закона, то производимое с 1 апреля дополнительное увеличение размера страховой пенсии осуществляется на разницу между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации и индексом роста потребительских цен. Более корректно осуществлять дополнительную индексацию на частное от деления этих индексов. Аналогично и в отношении индексации по росту доходов бюджета ПФР.

Утвержденная схема повышения пенсионного возраста (по одному году в год) предопределяет высокие темпы повышения и существенную неравномерность динамики численности пенсионеров, приобретающих право на назначение страховой пенсии по старости и в целом страховой пенсии (*таблица 3*), и, соответственно, неравномерность в потребности средств, необходимых для выплаты страховых пенсий.

Таблица 3

Численность новых назначений страховой пенсии в условиях повышения пенсионного возраста и без него

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Численность новых назначений страховой пенсии, тыс. чел.											
– без ППВ	1630	1578	1601	1526	1482	1472	1454	1515	1478	1495	1508
– при ППВ	1630	1335	735	977	821	197	1481	208	1433	211	1418
Снижение численности новых назначений страховой пенсии при ППВ и без ППВ, тыс. чел.	0	243	867	550	661	1 275	-26	1 306	45	1 283	90

2. Предложения к механизму индексации страховых пенсий с учетом особенностей, связанных с повышением пенсионного возраста

2.1. Основные предпосылки и требования к механизму индексации страховых пенсий¹³

1. *Учет при определении размера индексации страховых пенсий целевых параметров по уровню пенсионного обеспечения*

Политика в области пенсионного обеспечения, как и любая системная политика, в идеале должна ориентироваться на формулирование и достижение определенных целевых установок.

Как правило, предполагается, что пенсионная система должна достигать двух целей:

- защиту пенсионеров от абсолютной доходной бедности;
- сглаживание потери дохода при прекращении работы в случае ухода на пенсию.

В рамках российской практики в качестве показателей, оценивающих достижение указанных двух целей, использовались ранее и применяются до настоящего времени, как правило, следующие показатели:

- а) отношение среднего размера страховой пенсии / пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера;
- б) отношение среднего размера страховой пенсии / пенсии по старости к средней заработной плате по РФ, которое зачастую (но не вполне корректно) называют коэффициентом замещения или солидарным коэффициентом замещения.

Не останавливаясь в этом разделе подробнее на адекватности данных индикаторов уровня пенсионного обеспечения¹⁴, отметим лишь следующее.

Положительная динамика указанных показателей может обеспечиваться за счет:

- а) изменения параметров пенсионной системы, направленных на ограничение роста численности пенсионеров за счет ужесточения условия получения страховой пенсии (повышение пенсионного возраста, требований к страховому стажу и количеству ИПК и др.) или обязательств перед ними (неиндексация пенсий работающих пенсионеров, увязка размера выплачиваемой пенсии с заработной платой работающих пенсионеров и др.);
- б) увеличения ставки (эффективной) страховых взносов;

¹³ Настоящий и следующий разделы являются дальнейшим развитием предложений к индексации страховых пенсий с учетом особенностей, связанных с повышением пенсионного возраста, изложенных в [8].

¹⁴ Подробнее см. [7, 9].

в) увеличения бюджетных трансфертов.

Проведенный ранее анализ [10] показывает, что использование только первой группы факторов, то есть только лишь за счет работников и пенсионеров, хотя и возможно, но имеет существенные ограничения. Поэтому в рамках формирования долгосрочной стратегии развития пенсионной системы, а также имея в виду достижение целевых индикаторов уровня пенсионного обеспечения, необходимо предусматривать скоординированное движение по всем трем факторам.

С учетом возможностей и ограничений в том числе по демографии (продолжительности жизни, и прежде всего продолжительности жизни после достижения пенсионного возраста, вероятности дожить от 20 лет до этого возраста и др.), рынку труда можно и дальше, по крайней мере после 2028 года, продолжить реализацию мер по первому направлению. Но параллельно и одновременно с этим необходимо предусматривать прогнозную динамику ставки страховых взносов и трансфертов для финансирования законодательно установленных пенсионных льгот, с тем чтобы в совокупности действий всех трех факторов можно было достигать целевых уровней индикаторов пенсионного обеспечения.

Поэтому системный подход к долгосрочному планированию пенсионной системы должен исходить из необходимости формирования как системы мер по направлению (а), так и предполагаемую на долгосрочную перспективу динамику эффективной ставки страховых взносов и объема трансфертов.

Отметим, что в ряде стран есть подобная практика установления на длительный период планируемых уровней ставки пенсионных взносов. Так, например, в Германии в настоящий момент ставка социальных страховых взносов 18,6%, к 2024 году ставка составит 19,9%, а начиная с 2025 года – 20,0% [11]. В Канаде начиная с 2019 года и до 2024 года увеличиваются ставки социальных страховых взносов с 5,1% (с работодателя и работника) до 5,95% [12, 13].

2. Учет планируемых значений и долгосрочных прогнозов основных показателей, влияющих на пенсионную систему

В рамках подхода, предусмотренного действующим законодательством, величина индексации пенсий определяется исходя из данных за отчетные один-два года (ИПЦ, рост зарплаты, доходы в расчет на одного пенсионера и др.) и не предусматривает учет планируемых и прогнозных показателей, влияющих на основные параметры пенсионной системы, в среднесрочной и долгосрочной перспективе. При таком подходе возможность финансирования пенсионных выплат в планируемом периоде (годовом, трехлетнем), тем более в среднесрочной и долгосрочной перспективе, всегда будет находиться под риском, поэтому обеспечение баланса доходов и расходов пенсионной системы возможно лишь за

счет предоставления бюджетного трансферта (при допущении, что он может быть выделен в необходимом размере).

Поэтому системный подход к формированию планируемых показателей пенсионной системы даже на предстоящий год или трехлетний период должен базироваться на планируемых величинах основных макроэкономических показателей (численность работников, за которых уплачиваются страховые взносы; индекс потребительских цен; средняя заработная плата; прожиточный минимум пенсионера; фонд заработной платы и др.) на соответствующий период и их прогнозных значениях на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

3. Необходимость учета среднесрочных и долгосрочных последствий решений, принимаемых в части размера индексации пенсий на планируемый период (год, три года)

Решение по размеру индексации пенсий на планируемый период (годовой, трехлетний) существенным образом влияет на величину расходов по выплате пенсий в последующие периоды.

Поэтому при формировании решения о размере индексации пенсий на планируемый период необходимо оценивать и учитывать их влияние на параметры пенсионной системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

4. Обеспечение максимально возможной независимости страховой пенсионной системы от бюджетных трансфертов (требование автономности)

Система обязательного пенсионного страхования базируется на принципе солидарности поколений, в соответствии с которым выплаты пенсий сегодняшним пенсионерам производятся за счет страховых взносов, уплачиваемых с заработной платы сегодняшних работников.

В идеале система обязательного пенсионного страхования должна быть финансово автономной и доходов от страховых взносов должно быть достаточно для выплаты страховых пенсий.

Однако в реальности на российскую страховую пенсионную систему исторически возложено множество функций по предоставлению пенсионных выплат, напрямую не связанных непосредственно с пенсионным страхованием общего порядка. Эти выплаты распространяются лишь на отдельные категории пенсионеров, в отношении которых законодательно установлены льготные условия выплат (досрочные пенсии) или повышенные размеры выплат (в связи с работой/проживанием на Северах, достижением возраста 80 лет и пр.). При этом страховой тариф на обязательное пенсионное страхование един и не предусматривает указанную дифференциацию по размеру/условиям пенсионных выплат.

Поэтому корректный подход к устройству финансовой модели страховой пенсионной системы должен исходить из того, что указанные льготы нестрахового характера, законодательно установленные лишь в отношении отдельных категорий пенсионеров, должны иметь отдельный от общих страховых взносов источник финансирования. Таким источником должны являться либо целевые трансферты федерального бюджета, величина которых необходима и достаточна для финансирования соответствующих льготных пенсионных выплат, либо страховые взносы по дополнительным тарифам (например, на финансирование досрочных пенсий).

Механизм индексации страховых пенсий должен учитывать реальные возможности по финансированию пенсионных выплат исходя из доходов от страховых взносов в планируемом периоде и обязательств по выплате пенсий.

Поэтому размер индексации собственно страховой части пенсии должен определяться исходя из экономической оценки доходов от страховых взносов, включающей поступления от взносов и трансферта, компенсирующего выпадающие доходы в связи со льготными ставками страховых взносов, предоставленных законодателем, соотнесенных с суммой страховых индивидуальных пенсионных коэффициентов.

В настоящее время размер трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом на выплату страховых пенсий, в части нестраховых ее компонент¹⁵ (нестраховые периоды, валоризация, выплата досрочных пенсий в период до наступления общеустановленного пенсионного возраста и др.) зависит (или, точнее, должен зависеть) от величины индексации страховых пенсий.

Это обусловлено тем, что страховая пенсия рассчитывается как произведение количества (суммы) индивидуальных пенсионных коэффициентов на величину стоимости одного пенсионного коэффициента.

В сумме индивидуальных пенсионных коэффициентов учтены как собственно страховые коэффициенты, так и коэффициенты, соответствующие нестраховым компонентам, включенным в состав страховой пенсии.

Поскольку величина стоимости одного пенсионного коэффициента едина, то одинаковым образом индексируются как страховые, так и нестраховые части пенсии. То есть, например, если индекс роста страховой части 5%, то таким же образом должны индексироваться нестраховые компоненты.

¹⁵ К нестраховым компонентам бесспорно относятся пенсионные права, связанные с нестраховыми периодами. Такие же компоненты, как валоризация и досрочные пенсии в период до наступления общеустановленного пенсионного возраста, носят более неоднозначный характер, и их отнесение к нестраховым или страховым компонентам требует отдельного обсуждения, которое мы пока что оставим за скобками.

В общем случае, с нашей точки зрения, целесообразен более гибкий подход, позволяющий «развязать» индексацию страховых и нестраховых компонент, имеющих различные источники финансирования. Другими словами, целесообразно, чтобы для страховых и нестраховых компонент могли быть различные по величине стоимости пенсионных коэффициентов и размеры индексации.

5. Индексация пенсий как элемент процесса «скользящего планирования»

Формирование планируемых показателей пенсионной системы, в том числе уровня индексации страховых пенсий, следует производить в рамках подхода так называемого скользящего планирования – кратко- и среднесрочного. Также необходимо оценивать влияние результатов кратко- и среднесрочного планирования на долгосрочную перспективу в рамках соответствующего процесса прогнозирования, увязанного с процессом скользящего планирования. Продолжительность краткосрочного планирования – один год, среднесрочного и долгосрочного периодов – должна определяться имеющимся макроэкономическим и демографическим прогнозами и т. п. Желательно, чтобы среднесрочный планируемый период был, например, шесть лет. Период долгосрочного прогнозирования 30, а лучше 50 или 75 лет.

6. Обеспечение максимально возможной равномерности индексации пенсий

Доходы и необходимые расходы для выплаты страховых пенсий могут в силу демографических и экономических факторов меняться неравномерно год от года. В свою очередь это может вести к существенным различиям в возможном уровне индексации пенсий. Вместе с тем значимая неравномерность динамики пенсий в реальном выражении влечет за собой ряд негативных последствий. В частности, если в одном году пенсии выросли, например, на 2% сверх инфляции, то в следующем году пенсионеры будут ожидать примерно такого же роста пенсий. Но если в следующем году пенсии можно будет проиндексировать только на 0,5% выше ИПЦ, то это негативно будет восприниматься пенсионерами. Во всех отношениях в этом условном примере более рационально было бы их проиндексировать в размере 1,2% в эти два года.

Проблема обеспечения максимально возможной равномерности размера индексации пенсий особенно обостряется в условиях повышения пенсионного возраста при установленных темпах повышения по 12 месяцев в год. Численность новых назначений пенсий и пенсионеров в целом в этих условиях значительно варьируется год от года, что оказывает влияние на возможности роста пенсий и неравномерность их индексации.

Например, если в году, когда в силу повышения пенсионного возраста целая или значительная часть годичной когорты не начинает получение пенсии в соответствии с ныне

предусмотренном в законе порядком, проиндексировать пенсии в полном размере, соответствующем доходу от страховых взносов, соотнесенном с численностью пенсионеров¹⁶, то для индексации в таком же размере в следующем году, когда увеличится число новых назначений пенсий, может не хватать финансовых ресурсов. Поэтому представляется целесообразным в те годы, когда появляются возможности относительно высокой индексации пенсий (в том числе в связи с повышением пенсионного возраста), ограничивать ее размер. При этом «сэкономленные» средства относить в резерв для использования в следующие годы. При таком подходе будет обеспечиваться более равномерный рост пенсий.

В рамках данной работы этот резерв называется Текущим резервом планируемого (среднесрочного) периода¹⁷.

7. Обеспечение финансовой устойчивости страховой пенсионной системы в условиях турбулентности российской экономической и финансовой систем

История последних десятилетий свидетельствует, что в России раз в несколько лет случаются финансово-экономические кризисы, приводящие к экономическому спаду, обесценению валюты и сбережений, всплескам инфляции и т. п. Предсказать такие события практически невозможно. В результате подобных кризисов нарушается финансовая стабильность, в том числе и пенсионной системы. Это проявляется, в частности, в снижении доходов от страховых взносов в связи с замедлением или падением экономического роста и, соответственно, фонда оплаты труда. В связи с ускорением инфляции возникает потребность в увеличении размера индексации пенсий (по сравнению с запланированным уровнем).

Для повышения резистентности пенсионной системы к периодическим возможным кризисам целесообразно наличие резерва системы обязательного пенсионного страхования, как, собственно, еще в 2013 году это и было установлено в 167-ФЗ, но до настоящего времени положение о резерве и сам резерв не сформированы.

В рамках данной работы этот резерв называется Стратегическим резервом.

8. Регламентация порядка индексации пенсий

Порядок индексации пенсий должен быть детально прописан и нормативно утвержден. Собственно, так и было предусмотрено в 400-ФЗ и 167-ФЗ еще в 2013 году. Правительство должно было утвердить методику определения стоимости одного пенсионного коэффициента (индекс которых определяет размер индексации) и методику расчета межбюджетных трансфертов.

¹⁶ Более правильно: с количеством страховых ИПК.

¹⁷ О переходе к формированию планов в рамках системы ОПС на более длительный среднесрочный период (предлагается как минимум шестилетний планируемый период) см. ниже.

В идеале, руководствуясь этими методиками, все заинтересованные лица могли бы сами при желании рассчитывать размер индексации страховых пенсий и объем трансфертов.

Однако при внесении изменений в пенсионное законодательство в связи с повышением пенсионного возраста в 2018 году были исключены отсылки к указанным Методикам. Теперь начиная с 2025 года Правительство РФ просто наделяется полномочиями ежегодно устанавливать размер индексации страховой пенсии.

Это означает, что, с одной стороны, у Правительства РФ не будет полномочий для разработки и утверждения порядка индексации страховой пенсии. Следовательно, не будет публичного нормативного документа, раскрывающего, как была определена величина индексации. Это не способствует усилению прозрачности пенсионной системы. Наоборот, делает процедуры определения размера индексации пенсий в большей мере «понятийными».

В результате заинтересованные стороны не смогут оценить обоснованность предлагаемого Правительством РФ размера индексации, а на вопрос «почему такова величина индексации?» ответом будет «потому что таково решение Правительства».

2.2. Основные положения Порядка индексации страховой пенсии (и связанных с ней выплат) и расчета межбюджетных трансфертов

2.2.1. Определение понятий

Выплаты в связи с установлением страховой пенсии включают:

1. Выплата страховой пенсии – 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, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц – заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными Федеральным законом №400-ФЗ.

Условия назначения страховой пенсии и ее размер зависят от участия застрахованного лица в системе ОПС, измеряемого в учетных на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица количестве страховых ИПК¹⁸, которое зависит от начисленных от его

¹⁸ Все ИПК без учета нестраховых ИПК: за валоризацию, нестраховые периоды, начисленные, но неуплаченные страховые взносы.

заработной платы страховых взносов, продолжительности страхового стажа и других параметров, установленных пенсионным законодательством. Выплата страховой пенсии финансируется за счет страховых взносов.

2. Фиксированная выплата к страховой пенсии – обеспечение лиц, имеющих право на установление страховой пенсии в соответствии с Федеральным законом №400-ФЗ, устанавливаемая в виде выплаты в фиксированном размере к страховой пенсии. Фиксированная выплата к страховой пенсии финансируется за счет страховых взносов¹⁹.

3. Трансфертные выплаты²⁰ к страховой пенсии – выплаты нестрахового характера, соответствующие законодательно установленным льготам в отношении отдельных категорий пенсионеров. Финансируются за счет трансфертов ФБ.

Трансфертные выплаты включают (могут включать) следующие компоненты:

- валоризацию;
- нестраховые периоды;
- начисленные, но неуплаченные взносы;
- повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии – устанавливаемое отдельным (льготным) категориям пенсионеров в виде выплаты в фиксированном размере с учетом определенных 400-ФЗ коэффициентов к Фиксированной выплате.

В следующей таблице (*таблица 4*) для наглядности показано соответствие указанных выше выплат в связи с установлением страховой пенсии и источников их финансирования.

¹⁹ С нашей точки зрения, наличие фиксированной выплаты не отвечает страховым принципам, снижает зависимость размера пенсии от вклада в систему ОПС. Выполняемая фиксированной выплатой функция «искусственного» поднятия размера низких пенсий дублируется системой доплат до прожиточного минимума. Поэтому, с нашей точки зрения, было бы целесообразно «растворить» фиксированную выплату в составе страховой пенсии путем конвертации в соответствующее число индивидуальных пенсионных коэффициентов (подробнее см. [14]).

²⁰ Выделение Трансфертных выплат в отдельный вид выплат при установлении страховой пенсии предлагается в целях «развязывания» зависимости роста МБТ от величины индексации страховой пенсии (обоснование см. ниже). Если предлагаемое выделение представляется чрезмерным усложнением и нецелесообразно само предложение о «развязывании» МБТ от индексации, то все, что далее связано с Трансфертной выплатой, можно опустить.

Соответствие выплат в связи с установлением страховой пенсии и источников их финансирования

№	Выплаты	Источник финансирования
1	В общеустановленном пенсионном возрасте	
1.1	Страховая пенсия	Страховые взносы (без страховых взносов по дополнительному тарифу) +. Трансферт на выпадающие доходы в связи с установлением льготных тарифов страховых взносов
1.2	Фиксированная выплата к страховой пенсии	
1.3.	Трансфертные выплаты к страховой пенсии	
1.3.1	– на валоризацию	Трансферт на валоризацию
1.3.2	– на нестраховые периоды	Трансферт на нестраховые периоды
1.3.3	– на начисленные, но неуплаченные страховые взносы	Трансферт на начисленные, но неуплаченные страховые взносы в составе трансферта на ОПС
1.3.4	– на повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии	Трансферт на повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии в составе трансферта на ОПС
2	Ранее общеустановленного пенсионного возраста	
	Страховая пенсия Фиксированная выплата к страховой пенсии Трансфертные выплаты к страховой пенсии	Трансферт на выплаты досрочных пенсий в составе трансферта на ОПС +. Страховые взносы по дополнительному тарифу, уплачиваемые страхователями, имеющими рабочие места с соответствующими классами вредности

4. Планируемый период. Для целей формирования бюджета системы обязательного пенсионного страхования и с учетом сформулированных выше требований к порядку определения размера индексации страховых пенсий планируемый период принимается равным шести годам с разбивкой по годам этого периода.

5. Текущий резерв планируемого периода (ТР) – часть средств на выплату СП, аккумулируемых и расходуемых в «скользящем» планируемом периоде для обеспечения равномерной динамики СП. ТР пополняется в те годы планируемого периода, когда имеется возможность относительно высокой индексации пенсий (в том числе в связи с повышением пенсионного возраста) за счет частичного ограничения ее размера. ТР расходуется в годы с относительно невысокими возможностями по росту пенсий.

6. Стратегический резерв (СР) – часть средств на выплату СП, предназначенная для повышения устойчивости пенсионной системы к шокам, вызывающим значимое снижение доходов от СВ.

Стратегический резерв может формироваться за счет части доходов от страховых взносов и в особых случаях средств Федерального бюджета и/или Фонда национального благосостояния, а также средств, которые должны поступать в систему обязательного пенсионного страхования в соответствии с законом от конфискации преступно нажитого имущества в результате коррупционных преступлений.

2.2.2. Формирование исходных параметров (показателей) для определения размера индексации страховых пенсий на планируемый период

Предполагается, что при формировании плана по основным показателям пенсионной системы на планируемый период в качестве исходных данных имеются планово-прогнозные значения внешних по отношению к пенсионной системе показателей, влияющих на параметры пенсионной системы, на планируемый шестилетний период, среднесрочную (до 15 лет) и долгосрочную перспективу (15–50–75 лет). В том числе:

- параметры демографического прогноза в разрезе годовых возрастных когорт с разбивкой по полу;
- численность лиц, за которых уплачиваются страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- индекс потребительских цен;
- индекс ВВП;
- фонд заработной платы, на который начисляются страховые взносы;
- целевые показатели (пенсионные индикаторы), характеризующие уровень страховых пенсий;
- параметры (показатели), необходимые для оценки выполнения целевых показателей²¹.

На основе демографического прогноза и данных статистики, располагаемой ПФР, формируется прогноз численности получателей страховых пенсий и их пенсионных прав, в том числе отражаемых в ИПК (без учета мер по оптимизации самой пенсионной системы).

С учетом демографических и социальных факторов, текущей и прогнозируемой ситуации на рынке труда и др. формируется набор возможных мер и сценариев их реализации по оптимизации пенсионной системы, которые могут быть осуществлены в рамках самой пенсионной системы и которые содействуют повышению уровня пенсионного обеспечения и движению в направлении достижения целевых показателей²².

²¹ В настоящее время это прожиточный минимум пенсионера, средняя заработная плата и др.

²² Текущая практика формирования планов пенсионной системы хотя и предусматривает наличие некоторых среднесрочных и долгосрочных целей по уровню пенсионного обеспечения, но эти цели не вполне конкретизированы. Также не является жестким императивом их достижение. В случае если эта практика будет сохраняться, для реализации предлагаемого подхода к определению размера индексации пенсий полагается в качестве цели сохранение текущих значений показателей, характеризующих уровень пенсионного обеспечения.

С учетом перечисленных выше показателей, сценариев возможных мер по совершенствованию пенсионной системы и исходя из достижения целевых показателей уровня страховых пенсий формируются сценарии плана-прогноза эффективной ставки страховых взносов.

Эффективная ставка страховых взносов на ОПС определяется из условия, что она должна обеспечивать поступление страховых взносов в объемах, достаточных для выплаты страховых пенсий в социально-приемлемом размере с учетом целевых уровней страховых пенсий (за исключением нестраховых ее компонент, связанных соотв. с льготами отдельным категориям пенсионеров, которые должны финансироваться за счет целевых бюджетных трансфертов).

При таком подходе обеспечивается скоординированное использование всех факторов, влияющих на уровень пенсий²³.

Далее полученные значения эффективной ставки (по годам моделируемого периода) декомпозируются в величины:

- а) номинальной ставки, действующей в пределах базы для начисления страховых взносов;
- б) базы для уплаты страховых взносов;
- в) ставки, действующей на выплаты сверх базы²⁴.

При определении эффективной ставки также моделируется ряд сценариев:

- а) в отношении льгот по страховым тарифам, установленным отдельным категориям страхователей;

²³ В рамках солидарной пенсионной системы обеспечение приемлемого уровня пенсионного обеспечения – это условие неявного общественного договора между пенсионерами, работающими, бизнесом и государством о распределении национального дохода. Для выполнения договора необходимо солидарное участие всех сторон.

Старение населения объективно вынуждает вносить коррективы в этот договор. Все ранее реализованные меры: а) повышение пенсионного возраста, повышение требований к стажу и минимальному количеству ИПК для получения страховой пенсии по старости – это вклад со стороны работающих, не достигших пенсионного возраста; б) отмена индексации пенсий работающих пенсионеров – осуществлена за их счет. Бизнес и государство скорее выигрывают от таких изменений: бизнес получает дополнительные трудовые ресурсы, государство получает возможность в определенной мере снизить бюджетные расходы на пенсионные выплаты.

Если исходить из цели повышения или хотя бы стабилизации показателей уровня пенсионного обеспечения и дальнейшие меры осуществлять не только за счет пенсионеров и работников, то необходимо задействовать и другие факторы, в частности, обеспечивать поддержание на приемлемом уровне эффективной ставки страховых взносов и размеров бюджетного трансферта.

Ставка страховых взносов на ОПС – это параметр, влияющий на распределение добавленной стоимости между пенсионерами, с одной стороны, бизнесом (за счет прибыли) и работниками (за счет зарплаты), с другой стороны. Если соотношение пенсий и зарплат снижается и приближается к критическому, то постановка вопроса об увеличении эффективной ставки взносов становится правомерной. Повышение ставки будет вести к росту финансовой нагрузки на бизнес, которая частично будет компенсироваться за счет средств, направляемых на оплату труда, то есть бизнес и работники будут «делиться» частью доходов с пенсионерами.

²⁴ Если сохраняется порядок начисления взносов на вознаграждения сверх базы без формирования соответствующих пенсионных прав, что не соответствует страховым принципам системы ОПС.

- б) изменения базы для начисления страховых взносов;
- в) изменения охвата пенсионным страхованием российского населения.

При этом в целях усиления страхового характера пенсий представляется целесообразным:

– по мере снижения зарплатного неравенства рассматривать возможность дальнейшего увеличения соотношения базы для начисления страховых взносов (эта база начиная с 2015 года ежегодно увеличивалась с 1,6 на 0,1 и в 2021 году достигла максимально установленного в настоящее время значения – 2,3 от средней заработной платы по Российской Федерации);

– поэтапно снижать тариф (в настоящее время 10%) на выплаты, превышающие базу для начисления страховых взносов на ОПС, так как размер страховой пенсии формируется в зависимости от взносов в пределах этой базы.

Номинальная и эффективная ставки, а также меры по оптимизации пенсионной системы в идеале могли бы согласовываться организациями, представляющими интересы пенсионеров, работников, работодателей, при участии государства в качестве арбитра (например, на площадке РТК). В результате должно сформироваться компромиссное решение, предусматривающее солидарное участие всех сторон «общественного пенсионного договора» в обеспечении приемлемого уровня пенсий.

В принципе (и такая практика есть в ряде стран) часть страхового взноса могли бы уплачивать и работники. Но в обозримой перспективе вряд ли возможно перенести с работодателей на работников обязанность уплаты части страхового взноса. Во-первых, из-за низкого уровня заработных плат у подавляющей части работников, а, во-вторых, освобождение работодателей от уплаты части страховых взносов не гарантирует, что сэкономленные средства будут направлены на увеличение оплаты труда, что теоретически увеличило бы возможности работников платить страховые взносы.

Следующий вопрос – это предоставление льгот по ставке страховых взносов.

По нашей оценке, в 2018 году балансирующий уровень ставки страховых взносов на ОПС был примерно равен 26%²⁵. При этом общеустановленный уровень 22%²⁶, а многим бизнесам предоставлены еще более льготные ставки.

Расходы на пенсионное страхование работников являются неотъемлемой частью стоимости трудовых ресурсов. Установление для бизнеса ставок страховых взносов в раз-

²⁵ В пределах базы для начисления страховых взносов (в 2018 году 1021 тыс. руб.).

²⁶ В пределах базы для начисления страховых взносов и еще 10% сверх этой базы.

мере меньше балансирующего уровня ведет к искусственному занижению цены труда. Бизнес получает дотацию за счет общих доходов федерального бюджета. Возникает избыточный спрос на труд, снижаются стимулы к росту производительности труда за счет инвестирования в более производительное оборудование и технологии. В условиях искусственно искаженных цен на труд приниматься неоптимальные с позиций общественной эффективности решения.

Поэтому в идеале бизнес должен платить страховые взносы по сбалансированной ставке, определяемой в соответствии с изложенным выше подходом.

Очевидно, что одномоментное приведение ставок до балансирующего уровня вряд ли приемлемо. Оно должно быть постепенным, чтобы бизнес мог к ним адаптироваться.

Если все же в наличии будут обоснованные аргументы в пользу предоставления льготных более низких ставок, то в принципе возможны следующие подходы:

- предоставление адресных льгот конкретным бизнесам с компенсацией разницы за счет целевого бюджетного трансферта; данный подход несет риски коррупции и сложности администрирования;

- предоставление категориальных (отраслевых, по видам деятельности, организационной форме бизнеса и т. п.) льгот, то есть сохранение действующей практики, в рамках которой до настоящего времени не получено обоснований ее общественной эффективности; также недостатком является безадресность в предоставлении льгот, то есть то, в чем финансово-экономические органы упрекают российскую систему социальных льгот;

- несколько более рациональным может быть подход, представляющий собой модификацию первых двух; этот подход предусматривает, что бизнес уплачивает страховые взносы по сбалансированной ставке, а из бюджета при выполнении заранее установленных условий получает субсидию; возможный аргумент против такого подхода связан со сложностью администрирования и рисками коррупции; однако система соцзащиты худо-бедно справляется с предоставлением субсидий на порядок большему числу физических лиц; правда, справедливости ради следует сказать, что суммы субсидий физлицам существенно меньше, чем юрлицам, и, соответственно, могут быть большими рисками коррупции;

- четвертый подход, как и все предыдущие, может рассматриваться только от безысходности противостояния лоббизму бизнеса, но, с нашей точки зрения, является более логичным в рамках концепции страховой пенсионной системы и состоит в том, что государство наряду с работодателем выполняет функцию страхователя в системе ОПС; например, если балансирующая ставка определена в размере 26%, а для работодателя 22%, то страхователь-государство будет уплачивать взносы по ставке 4%; следует отметить, что предлагаемый подход на первый взгляд может представляться аналогичным действующему

до 2019 года, когда за счет федерального бюджета предоставлялся трансферт на компенсацию выпадающих доходов поставке 26% и временно установленной льготной ставкой 22% (плюс 10% с выплат сверх базы); однако предлагаемый подход, когда государство выступает в роли сострахователя, более прозрачен и позволяет точнее определить соответствующие доходы системы обязательного пенсионного страхования.

В результате реализации предложенных выше подходов должен быть определен комплекс согласованных между собой (и с заинтересованными сторонами) следующих основных исходных параметров – по годам моделируемого периода – (дополнительных к указанным выше демографическим и макроэкономическим), необходимых для формирования плана пенсионной системы (по основным ее показателям) на планируемый период, включая размер индексации страховых пенсий:

- комплекс мер по оптимизации пенсионной системы;
- численность получателей страховых пенсий;
- численность лиц, за которых уплачиваются страховые взносы;
- фонд их заработной платы;
- ставки страховых взносов и база для их начисления;
- параметры льгот по страховым взносам (при наличии);
- порядок и объем компенсации выпадающих из-за льгот доходов.

2.2.3. Порядок индексации Фиксированной выплаты и Повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии

Размер Фиксированной выплаты к страховой пенсии и Повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии подлежат ежегодной индексации с 1 января на индекс роста потребительских цен за прошедший год.

На 1 января ИПЦ за прошедший год еще неизвестен. Поэтому возможны следующие варианты:

- 1) за 12 месяцев, предшествующих декабрю (ноябрю) предшествующего года;
- 2) прогнозное значение ИПЦ за предшествующий год с учетом корректировки на расхождение между фактическим значением ИПЦ за предшествующий год и его прогнозным значением, с учетом которого проводилась индексация в предшествующем году. Для первого года – без корректировки.

2.2.4. Порядок определения (ежегодной корректировки/индексации) размера Трансфертной выплаты (ее компонент) к страховой пенсии

Размер Трансфертной выплаты (каждой ее компоненты) подлежит ежегодной корректировке (индексации) с 1 января на индекс роста потребительских цен за прошедший год.

Правительство Российской Федерации вправе принять решение о дополнительном увеличении размера трансфертной выплаты²⁷ с учетом роста доходов ФБ, которые могут быть направлены на выплаты по обязательному пенсионному страхованию. Коэффициент индексации (дополнительного увеличения) размера трансфертной выплаты определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с установленным порядком²⁸.

2.2.5. Порядок определения ежегодной корректировки/индексации размера Страховой пенсии

2.2.5.1. Содержательное описание

Размер Страховой пенсии подлежит ежегодной корректировке (индексации) с 1 января на коэффициент индексации, устанавливаемый Правительством РФ.

Определение коэффициента индексации Страховой пенсии производится в рамках формирования бюджета ПФР на очередной финансовый год и планируемый период.

Коэффициент индексации Страховой пенсии (КИ_СП_i) определяется для каждого года планируемого периода с учетом следующих условий:

1) коэффициент индексации Страховой пенсии рассчитывается с учетом индекса отношения суммы доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату страховых пенсий, учитываемых для расчета КИ_СП_i – (Д_СП_i), к объему пенсионных прав по страховой пенсии, выраженных в страховых индивидуальных пенсионных коэффициентах (ИПК), учитываемых для расчета КиндСП_i – (ПП_ИПК_i).

При этом:

Д_СП_i рассчитывается как сумма поступлений от:

а) страховых взносов (СВ) на выплату СП (без поступлений от СВ по дополнительному тарифу за работников, занятых на рабочих местах с соответствующим классом вредности);

²⁷ Теоретически можно допустить различные коэффициенты индексации в отношении различных компонент Трансфертной выплаты.

²⁸ Целесообразно, чтобы были прозрачные правила определения дополнительного увеличения размера Трансфертной выплаты (например, в меру роста не нефтегазовых доходов ФБ + X% от изменения нефтегазовых доходов или средневзвешенный индекс этих двух компонент).

б) трансферта ФБ на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР на выплату СП в связи со льготными тарифами СВ в отношении отдельных отраслей и видов деятельности;

в) трансферта ФБ на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР на выплату СП в связи с разницей между установленной ставкой СВ и ее актуарно обоснованным уровнем²⁹;

г) уменьшенная на расходы на ФВ, доставку пенсий; пособие на погребение, содержание ПФР (в части, связанной со СП) и др.

ПП_ИПКі – объем пенсионных прав по страховой пенсии, выраженных в страховых индивидуальных пенсионных коэффициентах (ИПК), учитываемых для расчета КИ_СПі, равен сумме ИПК всех пенсионеров без учета ИПК за валоризацию, нестраховые периоды и начисленные, но неуплаченные взносы, а также ИПК-досрочников;

2) обеспечивается равенство коэффициентов индексации Страховой пенсии (в реальном выражении) для всех лет планируемого периода³⁰;

3) коэффициент индексации Страховой пенсии (КИ_СПі) не может быть меньше индекса потребительских цен за предшествующий год³¹;

4) в случае, если Д_СПі – доходы от страховых взносов – не обеспечивают возможность индексации страховых пенсий в планируемом периоде в размере, не менее ИПЦ, то

²⁹ До 2019 года был трансферт ФБ на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР на выплату страховых пенсий, соответствующую разнице в доходах между тарифом 26% и временно установленным «льготным» тарифом 22% = 10%.

В самом крайнем случае, чисто технически, по всей видимости, можно было бы отказаться от Трансферта «26% – (22% + 10%)», но, во-первых, Коэффициент индексации будет определяться с погрешностью (притом довольно значимой, так как вес «убираемого» трансферта около 10% от страховых взносов, а, во-вторых, если отказаться от Трансферта «26% – (22% + 10%)», то неминуемым следствием этого будет следующее:

- в текущих условиях 26% примерно соответствуют актуарно сбалансированному тарифу;
- поэтому при экономическом, а не бухгалтерском подходе доходы от СВ – это не только собственно поступления от СВ (это бухгалтерская оценка), а также упущенные (выпадающие) доходы из за льготных тарифов;

- следовательно, для корректной экономической оценки доходов от СВ для целей определения размера индексации СП с учетом обеспечения сбалансированности системы ОПС необходимо учитывать эти выпадающие доходы;

- по оценке, сумма Трансферта «26% – (22% + 10%)» – около 450 млрд руб. Это почти 10% от прямых поступлений СВ;

- без этих средств невозможно выплачивать пенсии в приемлемом размере;

- следовательно, эти средства будут включены в трансферт на ОПС;

- в этих условиях Трансферт на ОПС будет рассчитываться не «прямым» счетом с учетом расходов на досрочников, повышение ФВ и начисленные, но неуплаченные взносы, а «по остаточному» принципу, как разница между потребностью в средствах на выплату пенсии при априорно заданной индексацией, доходами от СВ и трансфертами на валоризацию и нестраховые периоды.

³⁰ Имеется в виду примерное равенство с небольшими допусками на отклонение. При доработке это будет формализовано.

³¹ Более корректный вариант обеспечивается превышением КИ_СПі нарастающим итогом за предшествующие 6 лет над ИПЦ нарастающим итогом за тот же период.

для обеспечения этой возможности привлекаются средства Стратегического резерва системы ОПС, а при его недостаточности – средства ФНБ или ФБ (на возвратной основе);

5) коэффициент индексации Страховой пенсии (КИ_СП_і) может устанавливаться в размере, превышающем ИПЦ за предшествующий год, при наличии в планируемом периоде соответствующих доходов от страховых взносов, соотнесенных с объемом пенсионных прав – ПП_ИПК_і³²;

6) коэффициент индексации Страховой пенсии (КИ_СП_і) ограничивается с учетом формирования Стратегического резерва системы ОПС в соответствующем объеме исходя из следующих принципов:

– устанавливается Целевой уровень Стратегического резерва на планируемый период (Ц_СР)³³;

– устанавливается Минимальный уровень Стратегического резерва на планируемый период (М_СР)³⁴;

– до тех пор пока объем Стратегического резерва не достигнет Минимального уровня, доходы от страховых взносов в части превышения индексации над ИПЦ направляются в Стратегический резерв, то есть $КИ_СПі = ИПЦ$ предшествующего года;

– при условии, что объем средств в Стратегическом резерве превысил Минимальный уровень, доходы от страховых взносов (в части, обеспечивающей превышение Коэффициента индексации Страховой пенсии (КИ_СП_і) над ИПЦ) распределяются между направлением на индексацию свыше ИПЦ и в Стратегический резерв, исходя из положения, что по мере наполнения средств в Стратегическом резерве увеличивается доля доходов от страховых взносов, направляемая на индексацию пенсий сверх ИПЦ. При достижении объема средств в Стратегическом резерве Целевого уровня все доходы от страховых взносов в части превышения индексации над ИПЦ направляются на индексацию Страховой пенсии.

В таблице ниже (*таблица 5*) приведены параметры распределения доходов от страховых взносов в части превышения индексации над ИПЦ.

³² Выраженных в Страховых ИПК.

³³ Например, в размере 15% от доходов от страховых взносов, то есть в объеме двухмесячных доходов. В условиях 2019–2024 годов – это около 750 млрд руб.

³⁴ Например, в размере 3% от доходов от страховых взносов. В условиях 2019–2024 годов – это 150 млрд руб.

Таблица 5

Распределение между направлением на страховые пенсии и в Стратегический резерв³⁵

	Объем Стратегического резерва, % от целевого уровня										
	0% <= CP <10%	10% <= CP <20%	20% <= CP <30%	30% <= CP <40%	40% <= CP <50%	50% <= CP <60%	60% <= CP <70%	70% <= CP <80%	80% <= CP <90%	90% <= CP <100%	100% <= CP
Доля доходов от страховых взносов (в части превышения Коэффициента индексации Страховой пенсии над ИПЦ), соответствующая предельному уровню Коэффициента индексации страховой пенсии в реальном выражении (СЗ_КИ_СП_Р пп), направляемая на индексацию СП, %	0	0	10	20	30	40	52	64	76	88	100
Доля доходов от страховых взносов (в части превышения Коэффициента индексации Страховой пенсии над ИПЦ), соответствующая предельному уровню Коэффициента индексации страховой пенсии в реальном выражении (СЗ_КИ_СП_Р пп), направляемая в Стратегический резерв системы ОПС, %	100	100	90	80	70	60	48	36	24	12	0

³⁵ Принимается, что целевой уровень Стратегического резерва равен 15% от среднегодового объема доходов от страховых взносов за планируемый шестилетний период. Стратегический резерв пополняется за счет части доходов от СВ согласно приведенной выше таблицы. Пока объем Стратегического резерва не достигнет Минимального уровня, все средства от СВ в части превышения индексации над ИПЦ направляются в Стратегический резерв. Принимается, что Минимальный уровень CP = 20% от Целевого уровня. Также он может по решению Правительства РФ (видимо, утвержденному ФЗ) пополняться за счет средств ФНБ или бюджетных средств. Расходовать Стратегический резерв может исключительно на выплаты СП в годы, когда не обеспечивается превышение над ИПЦ. Методика определения коэффициента индексации Страховой пенсии утверждается Правительством РФ.

2.2.5.2. Алгоритм определения Коэффициента индексации Страховой пенсии

Коэффициент индексации Страховой пенсии (КиндСП_і) на *i*-й год планируемого периода определяется в следующем порядке:

1. Рассчитываются первоначальные значения КИ_СП_і – (ПервЗ_КИ_СП_Р_і) (в реальном выражении) как индекс отношения (к предшествующему году) суммы доходов бюджета ПФР на выплату страховых пенсий Д_СП_і (учитываемых в целях расчета КИ_СП_і) к объему пенсионных прав по СП, выраженных в страховых индивидуальных пенсионных коэффициентах (ИПК) – ПП_ИПК_і, скорректированные с учетом ИПЦ (формула 3):

$$\text{ПервЗ_КИ_СП_Р}_i = \frac{\frac{Д_{сп_i}}{ПП_{ипк_i}}}{\frac{Д_{сп_{i-1}}}{ПП_{ипк_{i-1}}}} * \frac{ИПЦ_i}{ИПЦ_{i-1}} \quad (3)$$

2. В целях выравнивания значений коэффициентов индексации Страховой пенсии (в реальном выражении) для всех лет планируемого периода:

2.1) рассчитывается среднее значение величин этого коэффициента за планируемый период (СЗ_КИ_СП_Р_{пп}) (формула 4):

$$\text{СЗ_КИ_СП_Р}_{пп} = \text{Среднее геометрическое (ПервЗ_КИ_СП_Р}_i) \quad (4)$$

2.2) в те годы планируемого периода, когда значение ПервЗ_КИ_СП_Р_{пп} превышает СЗ_КИ_СП_Р_{пп}, часть средств, планируемых доходов от страховых взносов за соответствующий год, резервируется в ТР и направляется на использование в те годы, когда ПервЗ_КИ_СП_Р_{пп} не достигает СЗ_КИ_СП_Р_{пп}. Перераспределение средств производится в таком размере, чтобы обеспечить примерное равенство КИ_СП в реальном выражении по годам планируемого периода на уровне среднего значения СЗ_КИ_СП_Р_{пп};

2.3) в результате определяются выравненные значения Коэффициента индексации страховой пенсии в реальном выражении по годам планируемого периода ВыравЗ_КИ_СП_Р_і;

3. Если величина ВыравЗ_КИ_СП_Р_і оказывается меньше (или равно) единицы (то есть доходов от СВ недостаточно (или только лишь хватает) для индексации

на уровне ИПЦ в планируемом периоде), то $КИ_СП_i$ устанавливается на уровне $ИПЦ_{i-1}$, а недостаток доходов от СВ компенсируется за счет привлечения средства СР, при его недостаточности средства ФНБ или ФБ (на возвратной основе); в случае если такая ситуация повторяется несколько лет, необходимо принятие соответствующих мер, в частности, повышение эффективной ставки страховых взносов.

4. Если величина $Вырав3_КИ_СП_P_i$ больше единицы (то есть доходы от СВ позволяют индексировать СП выше ИПЦ), то величина $КИ_СП_i$ определяется учетом порядка формирования и расходования СР:

4.1) если объем средств в СР для i -го года меньше $M_C P_i$, то $КИ_СП_i$ на i -й планируемый год устанавливается на уровне $ИПЦ_{i-1}$, а все доходы от СВ в части превышения $Вырав3_КИ_СП_P_i$ над единицей направляются в СР;

4.2) если объем средств в СР для i -го года равен или превышает $M_C P_i$, то величина $КИ_СП_i$ устанавливается в размерах, превышающих ИПЦ $i-1$, но не более $СЗ_КиндСП_Рпп$, умноженного на ИПЦ $i-1$;

Величина превышения $КИ_СП_i$ над ИПЦ $i-1$ зависит от отношения объема средств в СР к $Ц_C P$.

4.3) если объем средств в СР для i -го года равен (достигает) $Ц_C P$, то все доходы от СВ направляются на рост страховых пенсий.

Заключение

Проведенный анализ установленного при внесении изменений в пенсионное законодательство в связи с повышением пенсионного возраста в части порядка индексации пенсий показал следующее.

В период с 2019 по 2024 год количественные параметры индексации страховых пенсий неработающих пенсионеров прямо установлены в законе.

С одной стороны, это дает пенсионерам определенные гарантии, но с другой стороны, с учетом высокой неопределенности экономической ситуации в России влечет за собой риски – как для устойчивости пенсионной системы, так и для пенсионеров.

На период после 2024 года установлен подход к определению величины индексации страховых пенсий года, повторяющий норму ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ст. 17 п. 6 и п. 7), которая действовала до 2015 года и была отменена в связи с присущими ей дефектами, основные из которых состоят в следующем:

а) подход к определению коэффициента индексации страховых пенсий не предусматривает учет целей повышению уровня пенсий на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а также среднесрочных и долгосрочных последствий решений, принимаемых в части размера индексации пенсий на планируемый период;

б) подход к определению коэффициента индексации страховых пенсий не обеспечивает независимость страховой пенсионной системы от бюджетных трансфертов, не связанных с финансированием законодательно установленных пенсионных льгот, финансовую устойчивость страховой пенсионной системы;

в) показатели, учитываемые при определении размера индексации страховых пенсий однозначно не определены, как и сами процедуры расчета коэффициента индексации; в результате порядок определения чрезвычайно значимого для миллионов россиян показателя – коэффициента индексации пенсий – непрозрачен;

г) ограничение индексации пенсий индексом роста среднемесячной заработной платы в РФ за предшествующий год не имеет содержательного обоснования;

д) определение коэффициента индексации страховой пенсии на планируемый год на основе показателей (ИПЦ, индекс зарплаты, индекс доходов ПФР) за год,

предшествующий планируемому, в принципе не может обеспечить финансовую сбалансированность и устойчивость пенсионной системы в планируемом периоде;

е) установленный в законодательстве подход к индексации страховых пенсий не предусматривает определения размера индексации страховой пенсии и необходимость формирования резерва пенсионной системы, что способствовало бы укреплению ее финансовой устойчивости.

Сформулированные выше предложения позволяют преодолеть указанные проблемы.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156525.
2. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р.
3. Горлин Ю. М. О «простоте» действующей пенсионной формулы // Экономическая политика. 2014. № 2. С. 85. [Электронный ресурс] – URL: <http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p1693/54d2362ce6e08.pdf>.
4. Горлин Ю. Дефекты действующей пенсионной формулы // Экономическая политика. 2014. № 4. С. 99–101.
5. Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308156/b62da3aeb315547b6915beadea02920bd7dd4c41.
6. Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34443.
7. Горлин Ю. М., Ляшок В. Ю., Салмина А. А. Коэффициент замещения как инструмент анализа и прогнозирования пенсионной системы // Вопросы экономики. 2020. № 12. С. 33–49. [Электронный ресурс] – URL: https://www.vopreco.ru/jour/article/view/3283?locale=ru_RU.
8. Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Анализ влияния налоговой системы на доходы населения на современном этапе экономического развития». ИНСАП РАНХиГС. Москва. 2018.
9. Горлин Ю. М., Салмина А. А., Ляшок В. Ю. Эмпирические пенсионные индикаторы: межстрановые сравнения и методология для России // Новая экономическая ассоциация. ЖНЭА. 2021. № 4.

10. Горлин Ю. М., Ляшок В. Ю. Повышение пенсионного возраста: пейзаж после... Москва: ИД «Дело», 2019.

11. Social Security Administration. Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. January 2019. URL: https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2019-01/2019-01.pdf.

12. Government of Canada. Canada Pension Plan enhancement. URL: <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/cpp-enhancement.html>.

13. Morneau Shepell. Canadian actuaries recommend increasing retirement age. <https://www.morneaushepell.com/ca-en/insights/canadian-actuaries-recommend-increasing-retirement-age>.

14. Отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Усиление страховых принципов в системе обязательного пенсионного страхования». ИНСАП РАНХиГС. Москва. 2019.

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ