

Пенсионная система в современной России: перманентное реформирование и неопределенность

Н.П. ДЕМЕНТЬЕВ, доктор физико-математических наук,
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новоси-
бирск. E-mail: dement@ieie.nsc.ru

В статье представлен критический обзор последних реформ российской пенсионной системы. Особое внимание уделяется накопительным системам в обязательном и добровольном пенсионном страховании, а также проблемам низкой доходности активов негосударственных пенсионных фондов. Показывается, что частное пенсионное страхование стагнирует в последние годы. Кратко обсуждаются предложения правительства по созданию корпоративного пенсионного страхования.

Ключевые слова: обязательное пенсионное страхование, накопительные пенсионные системы, реформа, негосударственные пенсионные фонды, корпоративное пенсионное страхование

В современной России существует три вида пенсий: государственные трудовые пенсии в системе обязательного пенсионного страхования (ОПС), пенсии в системе государственного пенсионного обеспечения (ГПО)¹ и частные накопительные пенсии в системе негосударственного пенсионного обеспечения (НПО). На конец 2014 г. размер средней трудовой пенсии составил 11151 руб., средней пенсии по ГПО – 7983 руб., по НПО – около 2,5 тыс. руб.² Согласно данным таблицы 1, подавляющую часть пенсионных выплат населению ныне составляют трудовые пенсии в системе обязательного пенсионного страхования.

До пенсионной реформы 2002 г. в России государственные трудовые пенсии выплачивались по распределительному принципу: в каждом году обязательные пенсионные взносы работающих граждан шли на выплату текущих пенсий.

Таблица 1. Численность получателей пенсий в Российской Федерации в 2011–2014 гг. (на конец года), тыс. чел.

¹ К сфере ГПО относятся пенсии по выслуге лет, пенсии военнослужащим и их семьям, социальные и пр.

² Основными источниками информации в статье послужили: статистика Банка России по субъектам рынка коллективных инвестиций, годовые отчеты Пенсионного фонда России, статистика Внешэкономбанка по пенсионным накоплениям. В тексте (за исключением таблиц) ссылки на указанные источники не приводятся.

Получатели пенсий	2011	2012	2013	2014
В системе ОПС	36 916	37 251	37 655	38 021
по старости	32 985	33 454	33 954	34 426
по инвалидности	2 541	2 444	2 336	2 272
по случаю потери кормильца	1 390	1 352	1 335	1 323
По ГПО	3 252	3 327	3 370	3 440
В том числе социальных пенсий	2 852	2 911	2 947	3 008
По НПО	1 471	1 537	1 471	1 582

Источник: годовые отчеты ПФР. URL: http://www.pfrf.ru/press_center/advert_materials/~2074 (дата обращения: 17.07.2015); ЦБР. Субъекты рынка коллективных инвестиций. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/? Prtid=sv_coll_invest&ch=ITM_41181#CheckedItem (дата обращения: 17.07.2015).

Пенсионная реформа 2002 г.

С помощью пенсионной реформы 2002 г. предполагалось:

- повысить размер пенсий и защитить их от обесценения;
- усилить дифференциацию в пенсиях в зависимости от трудовых заслуг и взносов застрахованных. С этой целью планировалось, в частности, ввести в трудовую пенсию накопительную часть, размер которой прямо зависит от пенсионных взносов. Считалось, что рост дифференциации в пенсиях сократит объемы теневой оплаты труда и, следовательно, повысит поступления пенсионных взносов в систему ОПС;

- обеспечить финансовую устойчивость пенсионной системы;
- предотвратить кризис пенсионной системы в связи со старением населения;

- полностью или частично вывести досрочные пенсии из системы ОПС в корпоративные пенсионные системы. В последние годы около трети работающих в России выходит на пенсию ранее достижения ими общего пенсионного возраста. Однако тарифы пенсионных взносов в Пенсионный фонд России (ПФР) у них были такими же, что и у остальных граждан. Это означает, что более ранний выход льготников на пенсию оплачивался за счет остальных застрахованных, тогда как в рыночной экономике такие расходы должны нести работодатели.

Несмотря на короткую историю действия реформы 2002 г., ее параметры многократно пересматривались, что снижало и без того невысокое доверие населения к пенсионной системе.

Согласно положениям реформы, для граждан 1967 г. рождения и моложе трудовая пенсия должна состоять из страховой и накопительной частей. Поэтому их пенсионные взносы делятся на две части, которые поступают на два индивидуальных счета – страховой и накопительный. От сумм, накопленных на этих счетах, зависят соответственно страховая и накопительная части трудовой пенсии. Для граждан 1966 г. рождения и старше накопительная часть в трудовой пенсии не предусмотрена, и их взносы полностью зачисляются на страховые индивидуальные счета.

Страховые взносы, поступающие на финансирование страховой пенсии, идут на выплату текущих пенсий, а на страховых индивидуальных счетах работающих накапливаются не реальные деньги, а будущие пенсионные обязательства государства перед ними. В зависимости от инфляции и роста заработных плат такие обязательства периодически индексируются Правительством РФ. Таким образом, страховая часть российской системы ОПС устроена по распределительной схеме с условно-накопительными счетами застрахованных.

В отличие от условно-накопительного счета, средства на накопительном счете застрахованного лица представляют собой реальные деньги, инвестируемые в экономику. Накопленные деньги вместе с инвестиционным доходом могут быть потрачены только на выплату накопительной пенсии владельцу счета или на выплаты наследникам в случае его смерти до выхода на пенсию.

С 2004 г. застрахованным в системе ОПС лицам было позволено переводить свои пенсионные накопления из ПФР в негосударственные пенсионные фонды (НПФ). До настоящего времени более 50% пенсионных накоплений остается в Пенсионном фонде России, а их инвестированием по выбору застрахованных занимаются либо государственная управляющая компания Внешэкономбанк (ВЭБ), либо специально отобранные частные управляющие компании. Правда, роль последних в инвестировании накоплений до сих пор остается весьма незначительной: накопления не сделавших выбора граждан поступают под управление ВЭБа. Переданные в НПФ пенсионные накопления также инвестируются (обычно не самими фондами, а с помощью привлекаемых управляющих компаний), и накопительную часть трудовой пенсии будут выплачивать уже НПФ, а не Пенсионный фонд России.

В пенсионной реформе 2002 г. российское правительство следовало рецептам Всемирного банка по устройству пенсионных систем и разрекламированному опыту накопительных пенсионных реформ в Чили и других странах Латинской Америки в 1980-х гг. На стадии подготовки пенсионной реформы к ней негативно относилась оппозиционная тогда Государственная дума [1]. В особенности критиковалась накопительная составляющая реформы. Указывалось, что в России пока нет условий для введения накопительных элементов в систему ОПС (экономическая стабильность, высокий уровень благосостояния населения, эффективные финансовые институты и доверие населения к ним). Отмечалось также, что в большинстве стран участие граждан в накопительных пенсионных системах осуществляется только на добровольной основе.

Обсуждение проекта пенсионной реформы в России проходило в то время, когда стали очевидными более чем скромные результаты пенсионных накопительных реформ в Латинской Америке [2]. Тогда же появились работы известных экономистов (Н. Барр, П. Орсаг, Дж. Стиглиц [3, 4]), в которых утверждалось, что представления о преимуществах накопительных пенсионных систем не доказаны.

Были подвергнуты сомнению и обещания решить с помощью накопительных реформ проблемы, связанные со старением населения (при неблагоприятной демографии соотношение между плательщиками пенсионных взносов и получателями пенсий падает). Если, например, пенсионные накопления были инвестированы в корпоративные акции, то рост числа пенсионеров приведет к увеличению продаж акций со стороны накопительных пенсионных фондов (чтобы обеспечить возросшие пенсионные выплаты). С другой стороны, численность более молодых поколений населения сократится, и это будет способствовать падению спроса на акции. В результате цены на акции упадут, и пенсионные выплаты уменьшатся.

Известно также, что в накопительных пенсионных системах высоки административные издержки (оплата услуг управляющих компаний, депозитариев и контролирующих государственных органов на пенсионном рынке, рекламные издержки и т. п.), по сравнению с распределительными, где эти издержки

минимальны, поскольку пенсионные взносы работающих не инвестируются, а сразу же идут на выплату текущих пенсий.

К 2013 г. задачи, поставленные в пенсионной реформе 2002 г., были выполнены лишь частично. Хотя пенсионные доходы населения увеличились (за 2008–2013 гг. средняя трудовая пенсия по старости возросла в 2,7 раза, тогда как потребительские цены – в 1,6 раза), международных стандартов трудовые пенсии в России так и не достигли. По данным ФСГС, в 2013 г. средняя назначенная пенсия составляла 33,3% от средней начисленной заработной платы, в то время как Международная организация труда считает, что коэффициент замещения должен быть не ниже 40%.

Публикуемые национальные счета России [5] свидетельствуют о том, что пенсионная реформа 2002 г. не привела к сокращению доли скрытой оплаты труда: если в 2000 г. и 2001 г. эта доля составляла 27,6 и 25,8% оплаты труда всех наемных работников в России, то в 2012 г. и 2013 г. – 28,55 и 27,8%. Наконец, вплоть до 2013 г. практически ничего не предпринималось по реформированию досрочных пенсий и созданию системы корпоративных пенсий.

Но наибольшие нарекания вызывает низкая доходность пенсионных накоплений и в Пенсионном фонде России, и в негосударственных пенсионных фондах.

Проблемы доходности пенсионных накоплений

В социальном блоке Правительства РФ, ПФР, профсоюзах и других общественных институтах критика накопительной составляющей системы ОПС и предложения о ее ликвидации продолжают до сих пор. Связаны они с тем, что доходность пенсионных накоплений настолько мала, что даже не компенсирует инфляцию. Для молодых граждан пенсионные накопления при такой доходности – это деньги на ветер: от них к выходу на пенсию почти ничего не останется.

По данным Банка России, на конец 2014 г. пенсионные накопления под управлением Внешэкономбанка составили 1905 млрд руб., НПФ – 1129 млрд руб. Пенсионные накопления под управлением ВЭБа почти полностью инвестировались в рамках инвестиционного портфеля (ИП) «Расширенный», основную часть которого составляют надежные, но мало доходные

финансовые инструменты: государственные ценные бумаги РФ, депозиты и средства на расчетных счетах в кредитных организациях (табл. 2). В портфеле нет корпоративных акций, которые считаются высокодоходными, хотя и рискованными финансовыми инструментами.

Таблица 2. Структура ИП «Расширенный» Внешэкономбанка в 2010–2014 гг. (на конец года)

Активы	2010		2012		2014	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Государственные ценные бумаги РФ	530,1	71,9	940,2	57,5	858,1	45,4
Государственные ценные бумаги субъектов РФ	5,8	0,8	4,5	0,3	7,9	0,4
Облигации российских хозяйственных обществ	90,6	12,3	259,8	15,9	602,3	31,8
Ипотечные ценные бумаги	15,9	2,2	35,9	2,2	80,2	4,2
Денежные средства на счетах и депозитах в кредитных организациях	71,0	9,6	345,1	21,1	287,5	15,2
Ценные бумаги международных финансовых организаций	14,0	1,9	27,0	1,7	27,7	1,5
Дебиторская задолженность	10,5	1,4	23,2	1,4	28,6	1,5

Источник: Внешэкономбанк. Расчет стоимости чистых активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений. URL: <http://www.veb.ru/agent/pension/info/> (дата обращения: 17.07.2013).

По данным ВЭБа, за 2004–2014 гг. средняя доходность инвестирования пенсионных накоплений в ИП «Расширенный» составила 6,5% годовых, тогда как средний темп прироста потребительских цен был равен 9,5%. Стало быть, реальная доходность пенсионных накоплений под управлением Внешэкономбанка была в среднем отрицательной (–2,7% за год).

Не лучше ситуация и в негосударственных пенсионных фондах. Структурно инвестиционные портфели большинства НПФ заметно отличаются от ИП «Расширенный» Внешэкономбанка. В них мало государственных ценных бумаг, зато высока доля корпоративных (облигаций и акций). Корпоративные акции обеспечивали высокую доходность во время экономического роста в предкризисные годы, но в начале кризиса (2008 г.) их капитализация на российском финансовом рынке снизилась почти в три раза [6], и НПФ понесли потери.

В таблице 3 приведены данные по доходности пенсионных накоплений в НПФ, которая в настоящей статье приближенно рассчитывается как годовой доход от инвестирования пенсионных накоплений к их стоимости в середине года. Доходность составляла в среднем 5% годовых, тогда как потребительские цены росли на 8,8% за год. К тому же около 20% инвестиционного дохода «съедали» административные издержки: вознаграждения управляющих компаний и депозитариев, а также отчисления на формирование имущества для обеспечения уставной деятельности НПФ (ИОУД).

Таблица 3. Доходность пенсионных накоплений и пенсионных резервов в НПФ в 2008–2014 гг., млрд руб.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Пенсионные накопления							
Доход от инвестирования пенсионных накоплений	-8 918	14 884	15 266	3 525	45 174	69 770	60 215
В том числе:							
поступления на счета накопительной части трудовой пенсии	...	10 474	12 323	3 378	35 507	54 661	...
отчисления на формирование ИОУД	...	1 758	1 424	384	5 790	8 684	...
вознаграждение управляющих компаний	...	1 096	1 223	340	3 429	5 162	...
Пенсионные накопления на 30 июня	43 073	67 318	142 003			897 547	
Доходность от инвестирования пенсионных накоплений, %	-20,7	22,1	10,8	1,2	8,1	7,8	5,4
Пенсионные резервы							
Доход от инвестирования пенсионных резервов	-158	86 106	84 704	51 814	53 219	69 814	43 556
В том числе:							
поступления из дохода на счета накопительной части трудовой пенсии	...	34 151	35 162	23 891	18 425	30 886	17 151
вознаграждение управляющих компаний	...	3 437	3 817	2 279	2 698	2 616	2 976
отчисления на формирование ИОУД	...	7 956	6 529	3 339	3 242	4 550	1 586
Пенсионные резервы на 30 июня			591 219			783 375	861 471
Доходность от инвестирования пенсионных резервов, %	-0,0	17,4	14,3	7,7	7,3	8,9	5,1
Темпы прироста потребительских цен	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4

Источник: ЦБР. Субъекты рынка коллективных инвестиций. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/?Prtid=sv_coll_invest&ch=ITM_41181#CheckedItem (дата обращения: 15.07.2015); ФСФР. Негосударственные пенсионные фонды. URL: http://www.cbr.ru/sbrfr/archive/fsfr/archive_ffms/ru/contributors/pollved_investment/npf/index.html (дата обращения: 15.07.2015).

Таким образом, для застрахованных номинальная доходность пенсионных накоплений составляла в среднем около 4% годовых, а реальная доходность была сильно отрицательной (около -4,4 % годовых, где $-4,4 \approx 1,04/1,088 - 1$). Ясно, что при такой доходности большинство граждан не станет добровольно накапливать себе на пенсию.

Пенсионные трансферты федерального бюджета

Нынешняя система обязательного пенсионного страхования в России критикуется также в связи со значительным дефицитом бюджета Пенсионного фонда России. В 2013 г., например, пенсионные взносы по обязательному пенсионному страхованию оценивались в 3,46 трлн руб. Из последней суммы взносы на страховую часть трудовой пенсии составили 2,94 трлн руб., а на накопительную – 0,52 трлн руб.

На выплату трудовых пенсий в 2013 г. было направлено 4,83 трлн руб. Как видно, дефицит бюджета ПФР в части трудовых пенсий составил 1,89 трлн руб. ($1,89=4,83-2,94$) и покрывался за счет федерального бюджета. Кроме того, по закону федеральный бюджет должен полностью финансировать пенсии в системе государственного пенсионного обеспечения, некоторые социальные выплаты и т. п. В конечном итоге в 2013 г. все перечисления из федерального бюджета в ПФР оценивались в 2,84 трлн руб.

В правительственных кругах дефицит бюджета ПФР и трансферты из федерального бюджета воспринимаются как чрезмерные, да и в Пенсионном фонде России необходимость каждый год «клянчить» деньги у Минфина расценивается как нарушение принципа бюджетной самостоятельности. Поэтому тарифы пенсионных взносов многократно менялись. Так, например, в 2011 г. при повышении ставки страховых пенсионных взносов с 20% до 26% перечисления из федерального бюджета на покрытие дефицита ПФР снизились. Однако столь существенный рост пенсионных взносов вызвал протесты предпринимателей, и в 2012–2013 гг. он был снижен до 22%. Дефицит

бюджета ПФР снова возрос, и со стороны Министерства труда и социальной защиты и ПФР усилились призывы отменить или сократить накопительную составляющую в системе ОПС, а высвобожденные взносы направить на выплату страховых пенсий. Их поддерживает Федерация независимых профсоюзов России, считающая, что управляющие компании и НПФ малоэффективны в инвестировании пенсионных накоплений.

Депрессивное негосударственное пенсионное обеспечение

Согласно статистике ЦБР, на 1 января 2015 г. функционировало 120 негосударственных пенсионных фондов. На тот момент времени НПФ охватывали 6,37 млн участников по негосударственному пенсионному обеспечению, и пенсионные резервы³ в НПФ составляли 900 млрд руб. (табл. 4).

Таблица 4. Данные о деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению на 01.01.2015 г.

Фонд	Пенсионные резервы, млн руб.		Количество	Средняя месячная пенсия, руб.
Все НПФ	900 095	6 366 673	1 581 700	2 398
В том числе:				
«Газфонд»	325 428	245 230	136 429	7 964
«Благосостояние»	247 141	1 198 583	315 983	2 895
«Транснефть»	56 701	211 049	18 522	6 136
«НПФ Электро-энергетики»	38 966	508 070	108 321	2 656
«Нефтегарант»	31 311	102 437	61 333	2 365
«Лукойл-Гарант»	20 913	230 713	70 145	1 004

Источник: ЦБР. Субъекты рынка коллективных инвестиций. URL:http://www.cbr.ru/finmarkets/?Prtid=sv_coll_invest&ch=ITM_41181#CheckedItem (дата обращения: 17.07.2015).

Среди НПФ резко выделяются два фонда: «Газфонд» и «Благосостояние», сосредоточившие 63,6% всех пенсионных резервов. Первый обслуживает в основном пенсионные программы работников «Газпрома», а второй – «РЖД». На 1 января 2015 г. на «Газфонд» приходилось 36,2% пенсионных

³ Лица, доверившие пенсионные сбережения негосударственным пенсионным фондам, делятся в статистике на две группы: на застрахованных лиц в системе ОПС и на участников в системе НПО. Денежные средства обеих групп в НПФ называются соответственно пенсионными накоплениями и пенсионными резервами. 6 ЭКО. – 2015. – №11

резервов во всех НПФ России, хотя в нем насчитывалось лишь 3,9% всех участников по НПО. В НПФ «Благосостояние» было 18,8% от всех участников по НПО, и на него приходилось 27,5% пенсионных резервов НПФ. Далее с большим отставанием идут НПФ «Транснефть» (6,3%), «НПФ Электроэнергетики» (4,3%), НПФ «Нефтегарант» (3,5%), «Лукойл-Гарант» (2,3%) и т. д.

Тот факт, что система НПО обслуживает в основном пенсионные программы нескольких крупных монополий, не случаен. Руководство большинства российских предприятий и их работники не хотят участвовать в добровольных системах пенсионного страхования. Однако несколько корпораций монополистического типа (в нефтегазовой отрасли, прежде всего) являются исключением. Уровень зарплат в них намного превышает средний по стране, тем более он несопоставим с уровнем трудовых пенсий в системе ОПС. Без дополнительных пенсионных выплат со стороны таких корпораций увольнение их работников по достижении пенсионного возраста порождало бы социальные конфликты. Обеспечивая работников дополнительными пенсиями, корпорации имеют больше свободы в кадровой политике.

После того как короткий список монополий, желающих обеспечить своих работников корпоративными пенсиями, был исчерпан, система НПО практически перестала развиваться. За 2007–2014 гг. пенсионные резервы увеличились с 405 до 900 млрд руб.⁴ (то есть в 2,22 раза), а число участников по НПО даже немного сократилось – с 6,42 до 6,36 млн чел. В реальном же выражении пенсионные резервы увеличились примерно на 10%, так как за рассматриваемый период времени потребительские цены выросли в 2,01 раза. На начало 2015 г. пенсионные резервы в среднем на одного участника по НПО составляли: в НПФ «Газфонд» – 1327 тыс. руб., в НПФ «Транснефть» – 269 тыс. руб., а в остальных НПФ (на которые приходится 93% всех участников по НПО) – 88 тыс. руб. Как видно, пенсионные резервы подавляющего большинства участников по НПО носят символический характер.

⁴ Последняя сумма (менее 20 млрд долл. по нынешнему валютному курсу) выглядит мизерной по меркам накопительных пенсионных фондов в США. Согласно данным ФРС США, на конец 2014 г. пенсионные права американских домохозяйств только в накопительных пенсионных программах оценивались в 18 трлн долл. Примерно в такую же сумму оценивались все корпорации в США.

В 2014 г. 1,58 млн чел. уже получали пенсии в системе НПО. Их средний размер в НПФ «Газфонд» составил 7964 руб. в месяц, в НПФ «Транснефть» – 6136 руб., в НПФ «Благосостояние» – 2895 тыс. руб. Средняя пенсия в остальных НПФ, на которые приходилось 70% получателей пенсий по НПО, была равна 1,8 тыс. руб.

Одной из причин негативного отношения населения к добровольному пенсионному страхованию могла быть низкая доходность пенсионных резервов в последние годы (см. табл. 3). В таблице нет данных о доходности от инвестирования пенсионных резервов в 2008 г., но она была заведомо отрицательной из-за резкого падения рыночной стоимости корпоративных акций в этом году. С учетом этого факта средняя доходность пенсионных резервов за 2008–2014 гг. составляла менее 8,7% годовых, тогда как средний темп прироста потребительских цен был равен 8,8%. Как и в случае с пенсионными накоплениями, часть дохода от инвестирования пенсионных резервов идет на вознаграждение управляющих компаний и депозитария, а также на формирование ИОУД. Таким образом, в течение 2008–2014 гг. участники по НПО имели в среднем отрицательную доходность по своим пенсионным сбережениям.

В России существуют налоговые льготы для поощрения добровольного пенсионного страхования. В соответствии с НК РФ сумма взносов работодателей по договорам пенсионного страхования работников вычитается из налогооблагаемой базы налога на прибыль в размере, не превышающем 12% от суммы расходов на оплату труда. Кроме того, российские граждане могли добровольно участвовать в Программе государственного софинансирования пенсий. В ее рамках государство в течение десяти лет с момента открытия счета удваивает годовые пенсионные взносы в интервале 2–12 тыс. руб.

Однако ни налоговые льготы, ни Программа софинансирования пенсий до сих пор не дали ощутимого эффекта. Несмотря на, казалось бы, выгоднейшие условия программы, добровольные взносы, перечисленные участниками программы, составили за 2009–2014 гг. около 39 млрд руб., причем в 2014 г. только 1,2 млн чел. сделали взносы, средний размер которых был равен 8498 руб. Формально ныне в программе около 16 млн участников, но большинство из них вступило в нее, просто напи-

сав соответствующее заявление. Предприятия практически не доплачивают своим работникам взносы в программу: за шесть лет взносы работодателей составили менее 600 млн руб.

Помимо невысоких доходов населения, его глубокого недоверия к финансовым институтам, низкой доходности пенсионных резервов причиной низкой популярности добровольных пенсионных сбережений могло быть то, что в современной России нет пока того уровня партнерского сотрудничества между предпринимателями и работниками, который необходим для массового открытия корпоративных пенсионных программ.

Застой в системе негосударственного пенсионного обеспечения заставляет негосударственные пенсионные фонды активнее бороться за пенсионные накопления из системы ОПС. За 2008–2013 гг. число застрахованных в системе ОПС, переведших свои пенсионные накопления в НПФ, возросло с 1,9 до 22,1 млн чел. Пенсионные накопления в НПФ увеличились за этот период с 26,8 до 1088 млрд руб. и перегнали по объему пенсионные резервы. Таким образом, пенсионные накопления стали основным фактором развития российских негосударственных пенсионных фондов. Поэтому последние выступают категорически против предложений о ликвидации или частичном свертывании накопительной пенсии в системе ОПС. Их поддерживает экономический блок в правительстве, видящий в пенсионных накоплениях источник дешевых «длинных» денег для инвестиций.

Стратегия развития пенсионной системы России и ее последующее реформирование

В конце 2012 г. Правительством РФ была принята Стратегия развития пенсионной системы РФ до 2030 г. [7]. Ее положения частично были реализованы в федеральном законе № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» от 3 декабря 2012 г. И стратегия, и принятый закон, и последующая пенсионная политика Правительства не определили четких перспектив развития пенсионной системы РФ и негосударственных пенсионных фондов, в частности.

Закон № 243-ФЗ устанавливал дополнительные тарифы страховых взносов для формирования досрочных пенсий. Например, для лиц, занятых на рабочих местах с особо вредными и особо тя-

желыми условиями труда, дополнительный тариф был определен следующим образом: в 2013 г. – 4%, в 2014 г. – 6%, в 2015 г. – 9%. В дальнейшем для таких работников предполагалось ввести систему социальных гарантий (корпоративные пенсии, компенсационные надбавки к заработной плате, страхование от несчастных случаев и т. д.), после чего дополнительные тарифы взносов должны были быть отменены.

При разработке стратегии Минтруда предлагало направить часть страховых взносов из накопительной составляющей системы ОПС в солидарную либо вообще исключить накопительные элементы из данной системы. Свою позицию министерство, как и прежде, обосновывало отрицательной реальной доходностью пенсионных накоплений. Против выступили Министерство финансов, Министерство экономического развития, Российский союз промышленников и предпринимателей, Национальная ассоциация НПФ. В результате споров в законе № 243-ФЗ был зафиксирован компромисс: накопительный тариф снижался с 6% до 2%, однако желающие могли сохранить тариф на прежнем 6%-м уровне.

Но через год правила вновь изменились. 28 декабря 2013 г. был принят федеральный закон № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», в котором содержалась так называемая «новая пенсионная формула». Теперь застрахованные должны либо платить накопительные взносы по 6%-му тарифу, либо вообще отказаться от накопительной пенсии, перечисляя все взносы на формирование страховой пенсии. По сути, закон предусматривал перевод накопительной пенсии в добровольный формат. Фактически это означало бы ее свертывание.

Но и закон № 400-ФЗ не будет, по-видимому, последним словом в судьбе накопительной пенсии. 19 марта 2015 г. В. Путин на закрытой встрече с представителями российского бизнеса обещал сохранить обязательную накопительную часть пенсий [8], не уточнив, правда, каков будет накопительный тариф.

Впрочем, в течение 2014–2015 гг. накопительная часть пенсий была заморожена, а пенсионные взносы целиком стали поступать на формирование страховой пенсии. Приостановку взносов в накопительную пенсию Правительство РФ объясняло необходимостью построить систему страхования пенсионных накоплений, для чего необходимо определенное время. Но есть и другое объяснение: власти просто хотели уменьшить дефицит бюджета ПФР и со-

кратить трансферты ему из федерального бюджета. Как бы то ни было, все НПФ, работающие с пенсионными накоплениями, должны до 2016 г. пройти проверку на соответствие требованиям создаваемой системы страхования. Выдержавшие экзамен НПФ будут акционированы (до этого у них был статус некоммерческих организаций), войдут в систему страхования и получают новые лицензии на работу с пенсионными накоплениями населения. Лица, доверившие ранее свои пенсионные накопления фондам-неудачникам, смогут перевести их в любой из негосударственных фондов, вошедших в систему страхования пенсионных накоплений.

Инициатором страхования пенсионных накоплений и акционирования НПФ был Банк России, где считают, что страхование пенсионных накоплений (наподобие страхования банковских вкладов) повысит их надежность, а акционирование сделает фонды более прозрачными и контролируемыми. Но оно может иметь и отрицательные последствия для клиентов НПФ. Хозяевами фондов станут акционеры, и, как следствие, им будет доставаться часть прибыли от инвестиций. Кроме того, прибыль будет облагаться налогом (до сих пор НПФ, имея статус некоммерческих организаций, такого налога не платили). По этим причинам и без того низкая начисляемая доходность пенсионных накоплений в НПФ может еще более упасть, что подтолкнет часть застрахованных выйти из этих организаций.

Ныне в Минтруде обсуждается вопрос о продлении замораживания накопительной пенсии на 2016 г. Глава ведомства М. Топилин считает: «Если недостаточно денег на трансферт, чтобы проиндексировать по уровню инфляции, то давайте посмотрим, что делать с “накопиловкой”» [9]. Этим он возражает министру финансов А. Силуанову, предлагающему из-за недостатка средств в федеральном бюджете индексировать пенсии лишь частично (хотя нынешнее пенсионное законодательство предусматривает полную индексацию).

«Новая пенсионная формула» значительно ужесточает требования для получения страховой пенсии. В течение ближайших 10 лет минимальный трудовой стаж будет поэтапно поднят с 5 до 15 лет. Кроме того, были введены годовые пенсионные баллы, зависящие от пенсионных взносов застрахованного, и для получения страховой пенсии сумма годовых баллов должна

быть не меньше определенного норматива. Такой норматив будет постепенно поднят до 30 баллов.

В Стратегии говорится и о совершенствовании добровольного пенсионного страхования, однако предложения в этом направлении не идут дальше общих декларативных фраз. Предусматривается, например, расширение НПО за счет страховых компаний и кредитных организаций, но правовое поле для этого еще только предстоит разработать. Известно лишь, что для негосударственных пенсионных фондов, не работающих с пенсионными накоплениями, предстоит несколько лет неопределенности: они должны будут акционироваться, пройти отбор и получить новые лицензии к 2019 г.

В корпоративном пенсионном страховании тоже нет ясности. В марте 2015 г. Минтруда сообщило о том, что им подготовлены новые схемы формирования досрочных пенсий для работников, занятых в особо вредных и опасных условиях труда [10]. Предлагалось отменить для таких работников уплату дополнительных тарифов в ПФР, если они совместно с работодателями внесут деньги в НПФ, достаточные для финансирования досрочных пенсий (от выхода на досрочную пенсию до момента достижения общеустановленного пенсионного возраста). При этом предусматривалось софинансирование корпоративных пенсий со стороны государства. Однако (видимо, из-за финансовых трудностей) предложения Минтруда всерьез правительством не рассматривались.

Возникает ощущение, что Правительство РФ до сих пор не имеет цельной продуманной программы создания нормальной пенсионной системы. До конца 2015 г. население должно, например, определиться с тарифом взносов на накопительную часть пенсии, но возникает вопрос, как ему сделать выбор при нынешней неразберихе с обязательным пенсионным страхованием и негосударственными пенсионными фондами. Представляется также, что неопределенность в системе НПФ и в корпоративных пенсиях на несколько лет затормозит развитие добровольного пенсионного страхования, которое в последние годы и так находится в глубокой депрессии.

Постоянные изменения «правил игры» только подрывают доверие населения к пенсионным институтам. Они отражают не только слабости государственной пенсионной политики, но и объективные противоречия между социальным и экономи-

ческим блоками в правительстве, каждый из которых отстаивает свои интересы с переменным успехом, а также сложности проведения долговременной пенсионной политики в условиях экономической нестабильности.

Представляется, что введение накопительных элементов в обязательном пенсионном страховании было преждевременным, как об этом и предупреждали критики реформы 2002 г. Но коль они уже введены, то на некоем минимальном уровне их, видимо, целесообразно сохранить (хотя бы для повышения финансовой грамотности населения). Собственно, этот вариант с 2%-м накопительным тарифом и предусматривался в полузабытом законе № 243-ФЗ от 3 декабря 2012 г. Нечто похожее имеет место в эффективно работающей пенсионной системе Швеции, где тариф обязательных взносов на накопительную пенсию составляет 2,5%.

Литература

1. Информационно-аналитические материалы ГД РФ. АВ 2001 г. Вып. 16. Зарубежные пенсионные системы: опыт для России. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4533/contents> (дата обращения: 15.07.2015).
2. Дементьев Н.П. Опыт пенсионных накопительных реформ в странах Латинской Америки // Проблемы инновационного развития России: сб. науч. тр. ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2009. – С. 146–163.
3. Barr N. The Truth About Pension Reform // Finance&Development. IMF. – 2001. – Vol. 38. – № 3. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/barr.htm> (дата обращения: 15.07.2015).
4. Orszag P.R., Stiglitz J.E. Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. URL: http://www.ssc.wisc.edu/~scholz/Teaching_742/Orszag-Stiglitz.pdf (дата обращения: 15.07.2015).
5. ФГС. Национальные счета России. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087050375 (дата обращения: 17.07.2015).
6. Банк России. Обзор финансового рынка. Первое полугодие 2013 г. № 75. URL: http://www.cbr.ru/archive/archive/root_get_blob.aspx?doc_id=9563 (дата обращения: 16.07.2015).
7. Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. URL: www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/projects/20/Strategiya_pensii.doc (дата обращения: 18.07.2015).
8. URL: <http://top.rbc.ru/economics/19/03/2015/550b02df9a79479badae3655> (дата обращения: 06.07.2015).
9. Материалы министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru/videobank/596/> (дата обращения: 17.07.2015).
10. Материалы министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru/pensions/razvitie/270/> (дата обращения: 17.07.2015).

