



Центр междисциплинарных
исследований человеческого
потенциала

О.В. Синявская,
Е.Л. Якушев,
А.А. Червякова

РОССИЙСКАЯ ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА В КОНТЕКСТЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ВЫЗОВОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ

Доклад НИУ ВШЭ

Москва, 2021

**К XXII Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

13–30 апреля 2021 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

О.В. Синявская,
Е.Л. Якушев,
А.А. Червякова

РОССИЙСКАЯ ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА В КОНТЕКСТЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ВЫЗОВОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2021

УДК 369.5
ББК 60.9
С38

Доклад подготовлен в рамках гранта, предоставленного Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (№ соглашения о предоставлении гранта: 075-15-2020-928)

Авторы:

О.В. Синявская, Е.Л. Якушев, А.А. Червякова

Синявская, О. В., Якушев, Е. Л., Червякова, А. А.

С38 Российская пенсионная система в контексте долгосрочных вызовов и национальных целей развития [Текст] : докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. / О. В. Синявская, Е. Л. Якушев, А. А. Червякова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 120 с. — ISBN 978-5-7598-2506-7 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2266-0 (e-book).

Доклад посвящен комплексному исследованию развития российской пенсионной системы с момента принятия в конце 2012 г. Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы в Российской Федерации до настоящего времени и обсуждению будущих векторов ее развития в контексте долгосрочных вызовов и национальных целей развития. В докладе обобщены международные, зарубежные и российские подходы к количественному мониторингу развития пенсионных систем и выявлены ограничения стратегического планирования в российской пенсионной системе; предложена актуарная модель оценки российской пенсионной системы и обозначены условия, требующиеся для введения актуарного оценивания российской пенсионной системы с учетом международных рекомендаций. Работа предназначена для широкого круга читателей, в том числе лиц, принимающих решения в области социальной политики и пенсионного обеспечения, экспертного и бизнес-сообщества в пенсионной сфере, научных сотрудников, преподавателей, студентов и журналистов.

УДК 369.5
ББК 60.9

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

ISBN 978-5-7598-2506-7 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2266-0 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Развитие российской пенсионной системы в 2012–2020 гг.	7
2. Внешние и внутренние факторы развития российской пенсионной системы в предстоящее десятилетие (до 2030 г.) и в дальнейшем	27
3. Основные подходы к раскрытию информации и актуарному оцениванию государственных пенсионных систем в мире и в России.....	40
3.1. Международные рекомендации и зарубежный опыт в области актуарного оценивания.....	40
3.2. Российская актуарная практика в контексте стратегического планирования развития пенсионной системы.....	65
4. Модель актуарного оценивания российской пенсионной системы	74
4.1. Обзор зарубежных подходов к оцениванию обязательств и баланса пенсионной системы.....	74
4.2. Методология актуарного оценивания российской пенсионной системы	77
4.3. Цели актуарного оценивания и структура Отчета о результатах актуарного оценивания.....	86
4.4. Актуарное оценивание как инструмент оценки достижения целевых ориентиров Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы	90
5. Выводы и рекомендации	99
Источники.....	109
Авторы доклада	119

ВВЕДЕНИЕ¹

Актуальность подготовки данного доклада обусловлена, во-первых, повышенным общественным интересом к вопросам совершенствования пенсионного законодательства и возможным направлениям реформирования пенсионной системы для обеспечения, с одной стороны, адекватного и общественно-приемлемого размера пенсий и справедливого межпоколенного перераспределения, а с другой — долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы. При этом траектория развития российской пенсионной системы на ближайшие три года четко задана существующими нормативными правовыми актами. Менее понятно то, каким будет ее дальнейшее развитие: риски, возникающие после 2024 г., в настоящее время остаются без внимания; существуют различные мнения относительно того, как можно отвечать на долгосрочные вызовы пенсионной системе.

Во-вторых, главным стратегическим документом, регулирующим развитие пенсионной системы и направления ее реформирования, в настоящее время формально является Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 № 2524-р (далее — Стратегия) [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р]. Но с момента принятия этого документа прошло уже более восьми лет. И за это время, с одной стороны, было принято немало решений, выходящих за рамки Стратегии («заморозка» обязательных пенсионных накоплений, повышение пенсионного возраста и др.), а ряд шагов, предусмотренных Стратегией, так и остался «на бумаге» (например, то, что касается расширения участия среднего класса в корпоративных и индивидуальных частных пенсионных системах). С другой стороны, стало понятно, что движения в сторону достижения целевых ориентиров, обозначенных

¹ Авторы выражают благодарность сотрудникам Института социальной политики НИУ ВШЭ д.э.н. Н.Б. Грищенко, Д.Е. Каревой и к.э.н. Д.В. Помазину за помощь в подготовке отдельных материалов, положенных в основу данного доклада.

в Стратегии (обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера; обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате; обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения), не происходит. И вероятность достижения этих показателей к 2030 г. становится все более призрачной.

Еще одним фактором развития российской пенсионной системы в настоящее время выступает необходимость достижения национальных целей развития и соответствующих им целевых показателей, установленных в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее — Указ Президента № 474 о национальных целях) [Указ Президента № 474]. Среди них непосредственное отношение к системе пенсионного обеспечения и состоянию ее финансов имеют следующие: повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет; снижение уровня бедности в 2 раза по сравнению с показателем 2017 г.; обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции; увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая ИП и самозанятых, до 25 млн человек; достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления.

Цель доклада состоит в том, чтобы проанализировать развитие российской пенсионной системы с момента принятия Стратегии долгосрочного развития российской пенсионной системы в конце 2012 г. и охарактеризовать будущие векторы ее развития в контексте долгосрочных вызовов и национальных целей развития.

Для достижения поставленной цели необходимо, по мнению авторов, ответить на следующие вопросы.

1. Какова институциональная рамка развития российской пенсионной системы за последние 8–10 лет? Каковы внутренние противоречия институциональных изменений в пенсионной системе за прошедший период? В какой степени Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы сохранила свою

актуальность и согласуется с указами Президента и поставленными национальными целями развития?

2. Каковы внешние и внутренние вызовы развитию российской пенсионной системы? Насколько Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы отвечает современным вызовам пенсионному обеспечению? В какой степени позволяют ответить на эти вызовы другие решения, принятые в пенсионной сфере за последнее десятилетие?
3. Каковы основные подходы к раскрытию информации и актуарному оцениванию государственных пенсионных систем в мире и в России? В какой мере сложившаяся в России практика количественных оценок пенсионной системы отвечает международным рекомендациям по актуарному оцениванию пенсионных систем?
4. При каких условиях в России можно реализовать актуарное оценивание государственной пенсионной системы с учетом национальных особенностей пенсионного законодательства и международных рекомендаций?
5. В какой степени нынешняя траектория развития российской пенсионной системы отвечает стоящим перед ней вызовам и согласуется с национальными целями развития?

Доклад состоит из введения, четырех разделов и заключения. Логика основной части доклада отражает обозначенные выше вопросы. В первом разделе исследуется развитие российской пенсионной системы в 2012–2020 гг. Второй раздел анализирует внешние и внутренние факторы развития российской пенсионной системы в предстоящее десятилетие (до 2030 г.) и в дальнейшем. Предмет обсуждения третьего раздела — количественные оценки в пенсионном обеспечении. В нем рассматриваются основные зарубежные подходы к раскрытию информации и актуарному оцениванию пенсионных систем и анализируется российская практика количественного оценивания развития пенсионной системы. В четвертом разделе представлена модель актуарного оценивания российской пенсионной системы, разработанная авторами. Заключение содержит основные выводы, авторский комментарий и предложения по развитию пенсионной системы в предстоящее десятилетие.

1. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В 2012–2020 гг.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: цели развития российской пенсионной системы и оценка их достижимости

Действующая в настоящее время Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р] определяет основные ориентиры и приоритеты развития российской пенсионной системы (рис. 1), направленные на достижение двух ключевых целей: социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения при условии сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Первая цель лежит в плоскости соответствия текущих пенсионных выплат достигнутому уровню жизни населения, вторая — в области баланса доходов и расходов пенсионной системы как на текущий момент, так и в средне- и долгосрочной перспективе. При этом цель, связанная с гарантированием социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения, находит отражение и в задачах, и в ожидаемых результатах Стратегии: во-первых, обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости в размере 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера (ПМП); во-вторых, увеличение коэффициента замещения трудовой пенсии по старости до 40% утраченного заработка при условии нормативного страхового стажа и средней заработной платы; наконец, в-третьих, обеспечение приемлемого уровня пенсий для среднего класса (за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах). Менее конкретны механизмы достижения и целевые ориентиры в области обеспечения сбалансированности и финансовой устойчивости российской пенсионной системы. В частности, в ожидаемых результатах Стратегии обозначено «достижение *максимально возможной* сбалансированности пенсионной системы», при этом не

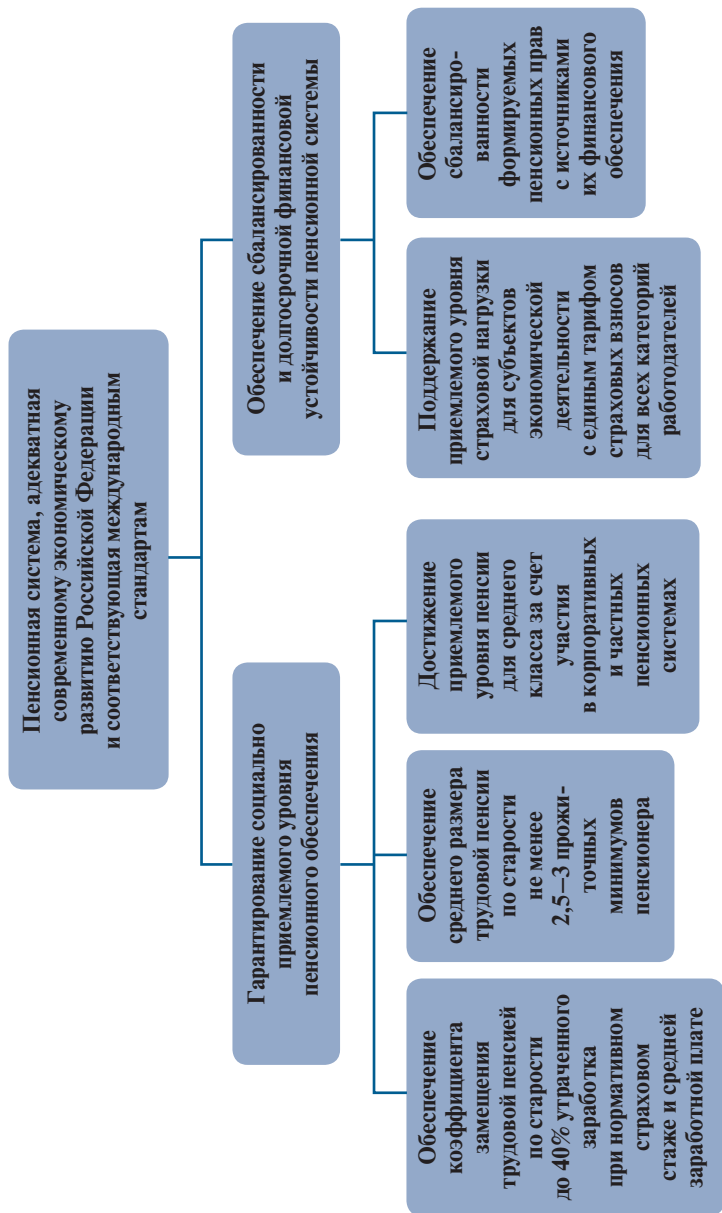


Рис. 1. Цели и задачи развития пенсионной системы согласно Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы

указаны ни абсолютный размер межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, ни его доля в ВВП.

Десять лет, предшествовавшие принятию Стратегии, продемонстрировали, в общем-то, положительную динамику показателей, характеризующих уровень пенсионного обеспечения. Выросло отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к ПМП, а после ускоренного роста пенсий в 2008–2009 гг. и валоризации пенсионных прав в 2010 г. — также отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы в экономике² [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 2]. Напротив, в последующие годы, прошедшие с момента принятия Стратегии, динамика обоих рассматриваемых показателей не соответствовала заявленным целевым ориентирам. По данным Росстата, отношение среднего размера назначенных пенсий по старости (на конец года) к величине ПМП снизилось со 191,1% в 2012 г. до 161,1% в 2015 г., хотя затем устойчиво росло до 176,4% в 2019 г. (рис. 2). В среднем за год соотношение среднего размера пенсий (всех видов) к ПМП составило 157,3% в 2019 г. против 176,5% в 2012 г. Таким образом, достигнутое значение рассматриваемого показателя в настоящее время далеко от целевого ориентира Стратегии — 2,5–3 ПМП.

Отношение среднего размера назначенных пенсий по старости (на конец года) к среднему размеру начисленной заработной платы снизилось с 36,8% в 2012 г. до 35,6% в 2014 г., затем выросло до 37,7% в 2015 г. и после этого устойчиво снижалось, достигнув 33,2% в 2019 г. (рис. 3). Рост анализируемого показателя в 2015 г. обусловлен прежде всего снижением реального размера среднемесячной начисленной заработной платы до 91,0% от уровня предыдущего года. В среднем за год соотношение среднего раз-

² Данный показатель не является, строго говоря, «коэффициентом замещения» и не соответствует смыслу нормативного коэффициента замещения, заложенного в Стратегии, но отражает соотношение основных источников доходов работающего по найму населения и пенсионеров и в определенной мере позволяет судить о том, что получают от экономического роста эти две социальные группы.

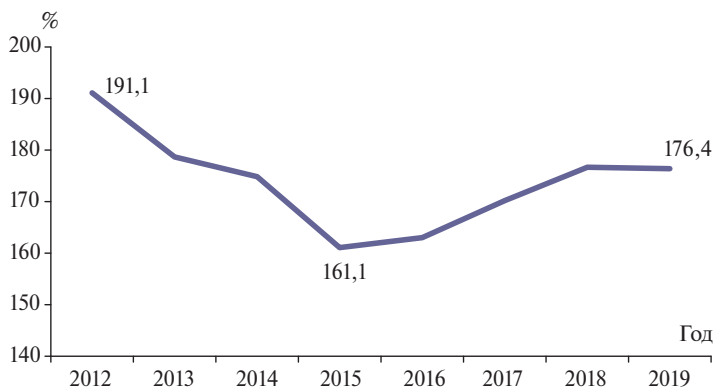


Рис. 2. Динамика среднего размера назначенных пенсий по старости (на конец года) по отношению к величине прожиточного минимума пенсионера, %

Источник: Данные Росстата.

мера пенсий (всех видов) к средней начисленной заработной плате составило соответственно 29,6% в 2019 г. и 33,9% в 2012 г. Таким образом, темпы роста среднего размера начисленной заработной платы в последние годы обгоняют темпы роста среднего размера назначенных пенсий по старости.

Отметим, что цель гарантирования социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения и вытекающие из нее задачи и ожидаемые результаты согласуются с национальными целями развития Российской Федерации на период до 2024 и 2030 гг., обозначенными в указах Президента РФ от 07.05.2018 № 204 и от 21.07.2020 № 474 [Указ Президента РФ № 204; Указ Президента РФ № 474]. В частности, увеличение размера пенсионных выплат как в абсолютном выражении, так и по отношению к ПМП и средней заработной плате влияет на достижимость такой национальной цели, как обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения не ниже уровня инфляции. Кроме того, повышение уровня пенсионного обеспечения вносит вклад в достижение национальной цели по снижению в 2 раза уровня бедности в Российской Федерации.

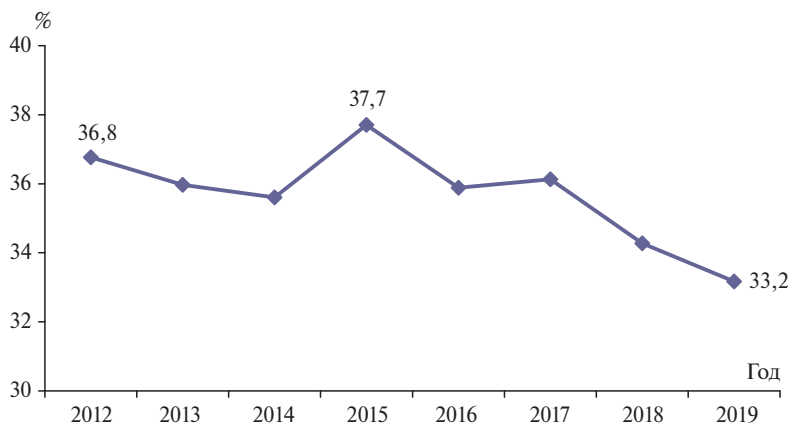


Рис. 3. Динамика среднего размера назначенных пенсий по старости (на конец года) по отношению к среднему размеру начисленной заработной платы, %

Источник: Данные Росстата.

Для того чтобы сопоставить динамику уровня пенсионного обеспечения с темпом инфляции, необходимо проанализировать динамику реального размера назначенных пенсий. В год принятия Стратегии, т.е. в 2012 г., данный показатель составил 104,9% от уровня 2011 г. Впоследствии он устойчиво снижался вплоть до кризисных 2015–2016 гг., когда опустился до 96,2–96,6%. В эти годы темпы роста среднего размера пенсионных выплат отставали от темпов инфляции. В дальнейшем ситуация несколько улучшилась, хотя реальный размер назначенных пенсий так и не достиг показателя 2012 г. (рис. 4). Добавим, что за десять лет, предшествовавших принятию Стратегии, динамика рассматриваемого показателя также отличалась разнонаправленностью и в основном была обусловлена повышением размера пенсий в 2008 г. и валоризацией пенсионных прав в 2010 г. Однако в целом ежегодный прирост назначенных пенсий в реальном выражении в тот период был выше, чем в последующие семь лет (рис. 4).

По данным Росстата, в 2012 г. уровень бедности, измеряемый как доля населения с денежными доходами ниже величины

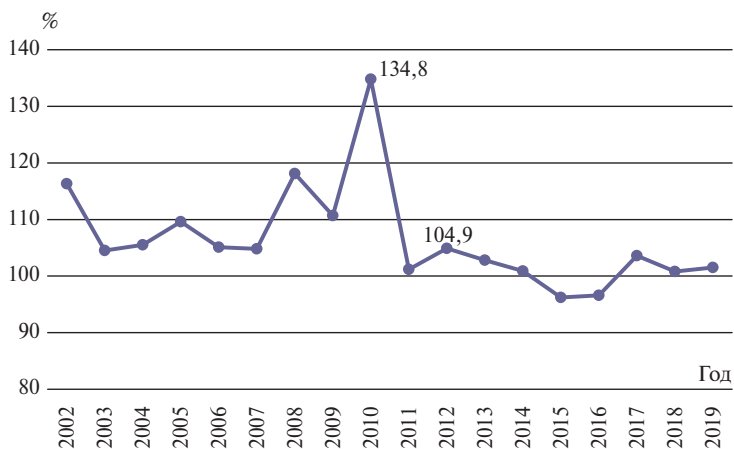


Рис. 4. Динамика реального размера назначенных пенсий, в % к предыдущему году

Источник: Данные Росстата.

прожиточного минимума, составлял 10,7%. К 2015 г., вследствие экономического кризиса 2013–2014 гг., данный показатель вырос до 13,4%, а затем снизился до 12,3% в 2019 г.³ Согласно Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, к 2024 г. запланировано снижение уровня бедности до 6,6%, т.е. в 2 раза по сравнению с показателем 2017 г. (13,2%). В проекте Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. (по состоянию на 20 августа 2020 г.) обозначены следующие целевые показатели по уровню бедности: 10,0% в 2024 г. и 6,5% в 2030 г.

Необходимо отметить, что пенсионеры не являются основной целевой аудиторией мер государственной политики, обозначенных в рамках Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. В части достижения цели по обеспечению устойчивого роста реальных доходов

³ <<https://rosstat.gov.ru/folder/13397>>.

граждан и роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции предусмотрены совершенствование пенсионной системы в целом, увеличение размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров до целевых значений, а также мероприятия, адресованные более широкому кругу лиц (содействие занятости, индексация социальных выплат). В перечне мер, направленных на снижение бедности, преобладают меры в отношении семей с детьми, женщин с детьми, малообеспеченных семей. Фокус мер поддержки на перечисленных группах населения обусловлен составом малоимущего населения, в котором преобладают лица трудоспособного возраста и дети. По данным Росстата за 2018 г., пенсионеры составляли лишь 9% малоимущего населения России, в том числе неработающие — 8,2%, работающие — 0,8%⁴. Таким образом, повышение уровня пенсионного обеспечения хотя и будет способствовать сокращению уровня бедности в России, но, по всей видимости, может иметь очень ограниченный эффект.

Цель гарантирования социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения приобретает особую актуальность в контексте ратификации с 2019 г. Конвенции № 102 Международной организации труда (далее — МОТ) «О минимальных нормах социального обеспечения» [№ 349-ФЗ]. Данная Конвенция устанавливает, что периодические выплаты по старости типовому бенефициарию (мужчине с женой пенсионного возраста) должны составлять не менее 40% утраченного заработка. Типовым бенефициарием признается наемный работник мужского пола, занятый квалифицированным ручным трудом и получающий соответствующую заработную плату. Значение коэффициента замещения, установленное в Конвенции, рассчитывается исходя из наличия у типового бенефициария не менее 30 лет страхового стажа. Для расчета этого коэффициента в соответствии с требованиями Конвенции разработана Методика расчета коэффициента замещения прежнего заработка для социального обеспечения по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца⁵. Важно подчеркнуть, что социально-

⁴ <<https://rosstat.gov.ru/folder/13397>>.

⁵ <<https://pandia.ru/text/80/033/6347.php>>.

трудовые условия в современной России отличаются от условий, обозначенных как типовые в данной Конвенции МОТ, и, в частности, стоит учитывать, что жены, как правило, сами получают страховую пенсию по старости или, в крайнем случае, социальную (на пять лет позже) и, следовательно, не являются иждивенцами. Тем не менее низкий уровень индексации пенсий, отставание их роста от роста трудовых доходов и уровня жизни является риском, влияющим на возможности соблюдения требований Конвенции № 102.

Характеристика степени достижения второй цели развития российской пенсионной системы — обеспечения сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы, — возможна на основе анализа динамики доходов и расходов пенсионной системы, размера межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В год принятия Стратегии доходы пенсионной системы превышали ее расходы, а объем профицита составил 439,1 млрд руб. [№ 255-ФЗ]. Начиная с 2014 г. и вплоть до 2018 г. включительно бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации (далее — ПФР) являлся дефицитным. Наибольший объем дефицита пришелся на 2015 г. — 543,6 млрд руб. [№ 378-ФЗ]. В 2019 г. доходы пенсионной системы вновь превысили расходы (объем профицита равен 153,9 млрд руб.) [№ 316-ФЗ] (рис. 5).

Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету ПФР варьировался от 2,4 до 3,7 трлн руб. в 2012–2019 гг. (рис. 6, левая ось). Их доля в ВВП менялась неоднозначно: в 2012–2014 гг. сократилась с 4,1 до 3,0%, затем вновь возросла до 4,0% к 2017 г. В 2018–2019 гг. межбюджетные трансферты из федерального бюджета составляли 3,0–3,1% от ВВП (рис. 6, правая ось).

В первом разделе Стратегии, посвященном основным итогам функционирования пенсионной системы, рассматривается инерционный сценарий развития, при котором межбюджетные трансферты из федерального бюджета в пенсионную систему могут увеличиться до 3% ВВП. Представленный выше анализ динамики объема межбюджетных трансфертов наглядно показывает, что за годы, прошедшие с момента принятия Стратегии, их доля в ВВП не только не опускалась ниже 3%, но и достигала 4%. Таким об-

1. Развитие российской пенсионной системы в 2012–2020 гг.

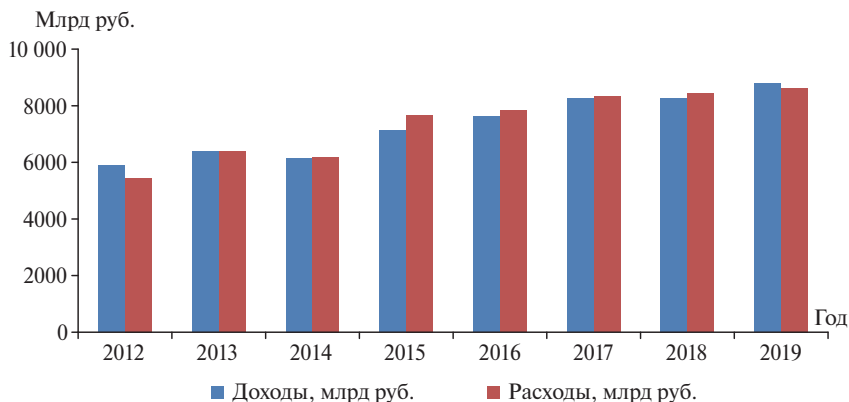


Рис. 5. Динамика общего объема доходов и расходов пенсионной системы Российской Федерации

Источники данных: [№ 255-ФЗ; № 298-ФЗ; № 279-ФЗ; № 378-ФЗ; № 288-ФЗ; № 356-ФЗ; № 333-ФЗ; № 316-ФЗ].



Рис. 6. Динамика объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету ПФР (левая ось) и их доли в ВВП (правая ось)

Источники данных: [№ 255-ФЗ; № 298-ФЗ; № 279-ФЗ; № 378-ФЗ; № 288-ФЗ; № 356-ФЗ; № 333-ФЗ; № 316-ФЗ].

разом, несмотря на изменения пенсионного законодательства в русле или вопреки Стратегии, цель по обеспечению сбалансированности и финансовой устойчивости российской пенсионной системы едва ли можно считать достигнутой.

Обзор изменений пенсионного законодательства за период с 2012 по 2020 г.

Следующие почти десять лет, прошедшие с момента принятия Стратегии, ознаменовались большим числом изменений в пенсионном законодательстве Российской Федерации. Часть этих изменений в той или иной степени была запланирована целями и задачами Стратегии, другие были внесены под влиянием сложившихся экономических условий. Отдельные направления совершенствования пенсионной системы России, заложенные в Стратегии, так и не были реализованы.

Одной из задач развития российской пенсионной системы выступает создание трех уровней пенсионного обеспечения для групп населения с разными доходами, в том числе добровольного пенсионного страхования для средне- и высокодоходных категорий граждан. В соответствии с моделью, представленной в Стратегии, первым уровнем пенсионного обеспечения является государственная пенсия в рамках системы обязательного пенсионного страхования. Второй уровень образует корпоративная пенсия, а третий — частная, формируемая непосредственно самим работником.

Необходимо отметить, что сложившаяся на сегодняшний день в России модель пенсионного обеспечения не вполне соответствует заявленной в Стратегии. В результате реформы 2015 г. трудовая пенсия была заменена на страховую и накопительную, которые стали регулироваться отдельными нормативными правовыми актами [№ 400-ФЗ; № 424-ФЗ]. Страховая пенсия (по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца) фактически включает некоторую базовую часть, называемую фиксированной выплатой (ФВ), и страховую часть, которая зависит от продолжительности периода уплаты страховых взносов и их размера. При этом в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ

«О государственной социальной помощи» в Российской Федерации в отношении неработающих пенсионеров гарантируется размер пенсии не ниже величины ПМП, принятой в субъекте РФ [№ 178-ФЗ]. Таким образом, первый (государственный) уровень пенсионного обеспечения совмещает две различные функции: гарантию минимального уровня жизни в старости и компенсацию утраченного заработка в соответствии с его размером и продолжительностью трудовой карьеры. В отличие от России, в зарубежных странах эти две функции пенсионного обеспечения, как правило, реализуются в рамках отдельных видов пенсий, формируемых из разных источников [Pallares-Miralles, 2012; OECD, 2019].

Накопительная пенсия, выведенная после реформы 2015 г. в отдельный вид пенсии, могла бы стать самостоятельным уровнем пенсионного обеспечения, отвечающим прежде всего запросам среднего класса на уровень жизни в старости. Достижение приемлемого уровня пенсионных прав для среднего класса обозначено, с одной стороны, в числе проблем развития существующей пенсионной системы России [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 3], а с другой — в перечне задач ее развития [Там же, с. 4]. Еще одной задачей развития российской пенсионной системы является повышение эффективности накопительной компоненты.

При этом начиная с 2014 г. Правительство РФ объявляет мораторий на формирование пенсионных накоплений [№ 351-ФЗ; № 410-ФЗ; № 373-ФЗ; № 447-ФЗ; № 413-ФЗ], в соответствии с которым весь страховой тариф (22%) направляется в солидарную часть пенсионной системы. В последние годы Министерством финансов РФ и Банком России были выдвинуты предложения по реформированию накопительной пенсии: проекты индивидуального пенсионного капитала (ИПК)⁶ и гарантированного пенсионного плана (ГПП)⁷. В отличие от «замороженной» накопительной компоненты в ОПС, в разрабатываемых проектах источником формирования накопительной пенсии являются добровольные взносы граждан при возможном софинансировании со стороны работо-

⁶ <<https://tass.ru/ekonomika/3649619>>.

⁷ <<https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=95019>>.

дателей. Проект ИПК (2016–2017 гг.) предполагал автоподписку на пенсионные накопления, т.е. включение работающих граждан в систему по умолчанию с возможностью добровольного выхода. После критики ИПК со стороны Министерства труда и социальной защиты РФ принцип привлечения населения к участию в формировании пенсионных накоплений был изменен в новом проекте ГПП (2019 г.) на авторегистрацию (на основании заявления). Окончательного решения о введении ГПП пока не принято.

Обобщая вышесказанное, можно отметить следующее. Во-первых, государственная страховая пенсия в России, по сути, объединяет два уровня пенсионного обеспечения, которые решают две различные задачи: защиту от бедности в старости и компенсацию утраченного заработка. Во-вторых, предлагаемые проекты пенсионных накоплений совмещают черты добровольного и корпоративного пенсионного обеспечения, обозначенные в Стратегии в трехуровневой модели пенсионной системы; пока они не получили дальнейшего развития. При этом самостоятельные корпоративные и добровольные пенсионные программы по-прежнему имеют достаточно ограниченный и не растущий сегмент целевой аудитории. Таким образом, по итогам прошедших лет реализации Стратегии в российской пенсионной системе можно выделить несколько уровней, однако они не сбалансированы по своим целям, охвату населения, размерам пенсионных выплат и т.д.

Введение новой пенсионной формулы для расчета страховой пенсии (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца) с 2015 г. лежит в русле такого направления реализации Стратегии, как совершенствование формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы. В соответствии с новой формулой размер страховой пенсии зависит от индивидуального пенсионного коэффициента и его стоимости по состоянию на день, когда назначается пенсия. Индивидуальный пенсионный коэффициент учитывает ежегодные отчисления страховых взносов в ПФР, т.е. зависит как от их размера, так и от продолжительности их уплаты, что согласуется с положениями Стратегии [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 16]. Стоимость одного пенсионного коэффициента на 1 января 2015 г. составляла

64 руб. 10 коп. Правила увеличения стоимости пенсионного коэффициента первоначально были установлены Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ (ч. 20–22 ст. 15), однако с 2016 г. их действие приостановлено [№ 385-ФЗ; № 420-ФЗ; № 350-ФЗ]. С 2025 г. вводится новый порядок индексации стоимости пенсионного коэффициента — он индексируется, как и размер страховой пенсии: на индекс роста потребительских цен за прошедший год (с 1 февраля) и исходя из роста доходов бюджета ПФР и индекса роста среднемесячной заработной платы (с 1 апреля) [№ 350-ФЗ]. При этом индекс роста доходов бюджета ПФР, годовой индекс роста среднемесячной заработной платы и коэффициент индексации размера страховой пенсии (с 1 апреля) утверждаются Правительством РФ [Там же]. Отметим, что определение стоимости пенсионного коэффициента по утвержденным в законе правилам индексации повышает прозрачность пенсионной формулы по сравнению с ситуацией, когда эта стоимость устанавливалась законодательно без какого-либо обоснования ее размера.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» также закрепляет новые требования к назначению пенсии [№ 400-ФЗ]. Начиная с 2015 г. ежегодно повышаются требования к минимальному страховому стажу (от 6 лет в 2015 г. до 15 лет к 2024 г.) и минимальному количеству пенсионных баллов (индивидуальных пенсионных коэффициентов) (от 6,6 в 2015 г. до 30 к 2024 г.). Обеспечение более длительного периода уплаты страховых взносов для формирования пенсионных прав обозначено в числе задач по совершенствованию формирования пенсионных прав в распределительной части пенсионной системы [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 16]. Кроме того, в Стратегии предусмотрено доведение нормативной продолжительности страхового стажа до 35 лет. При этом Стратегия не содержит ни определения нормативной продолжительности страхового стажа, ни сроков реализации указанной задачи.

Еще одним условием назначения страховой пенсии по старости, помимо наличия минимального страхового стажа и минимального количества пенсионных коэффициентов, является достижение определенного возраста. Незапланированным в Стра-

тегии изменением норм пенсионного законодательства стало повышение с 2019 г. общеустановленного пенсионного возраста до 60/65 лет женщинам/мужчинам к 2023 г. И здесь необходимо отметить следующее. Во-первых, за подписанием нового закона (3 октября 2018 г.) практически сразу следовало вступление его в силу (с 1 января 2019 г.), что не позволяло гражданам РФ, для которых пенсионный возраст был увеличен, сформировать хоть какие-то жизненные стратегии. Единственным послаблением для первых участников реформы стало введение двухлетнего льготного периода (с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2020 г.), когда был предусмотрен выход на пенсию на полгода раньше установленного срока. Во-вторых, были выбраны достаточно высокие темпы повышения пенсионного возраста — ежегодно на 1 год, тогда как во многих развитых странах подобные реформы проводились с темпом от 2–3 до 6 месяцев за год [ОЕСД, 2019]. В-третьих, с учетом более высокой продолжительности жизни женщин по сравнению с мужчинами многие страны идут по пути постепенного выравнивания пенсионного возраста для мужчин и женщин или как минимум сокращения его разницы [Ibid.]. В российском экспертном сообществе были сделаны оценки различных сценариев повышения пенсионного возраста, в том числе с уменьшением разницы в возрасте выхода на пенсию для мужчин и женщин, что представляется более обоснованным [Горлин, Ляшок, Малева, 2018; и др.], однако эти сценарии не были реализованы.

Новая пенсионная формула также предусматривает увеличение размера страховой пенсии при отложенном (более позднем) обращении за ней, что соответствует положениям Стратегии [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 17]. Увеличение размера страховой пенсии происходит через повышающие коэффициенты для фиксированной выплаты и повышение индивидуального пенсионного коэффициента. Несмотря на достаточно прозрачную схему повышения размера пенсии при отложенном обращении за ней, ее недостатками являются определение повышающих коэффициентов исходя из числа полных лет, прошедших с момента возникновения права на пенсию, и относительно небольшой размер коэффициентов при обращении за пенсией на

один-два года позднее установленного срока. Например, отложенный на два года выход на пенсию приведет к увеличению фиксированной выплаты на 12%, а индивидуального пенсионного коэффициента — на 15% [№ 400-ФЗ]. Добавим, что в зарубежных странах распространена практика ежемесячного и ежеквартального повышения размера пенсии при более позднем обращении за ней [OECD, 2019].

Отдельным направлением реализации Стратегии является реформирование института досрочных пенсий, в рамках которого обозначены, с одной стороны, меры по поиску дополнительных источников финансирования досрочных пенсий (за счет установления дополнительного тарифа страховых взносов), а с другой — меры по пересмотру условий назначения досрочных пенсий. Необходимость реформирования института досрочных пенсий обусловлена достаточно устаревшими правилами их назначения, определенными еще в советский период. Кроме того, до недавнего времени финансирование досрочных пенсий осуществлялось за счет общих доходов бюджета ПФР. Иными словами, фискальная нагрузка по финансированию досрочных пенсий распределялась между всеми работодателями независимо от качества рабочих мест, что не создает никаких стимулов для улучшения условий труда, повышения безопасности и т.д.

В 2013 г. принят Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда», устанавливающий порядок проведения специальной оценки условий труда (СОУТ), перечень организаций, обязанных проходить СОУТ, требования к организациям, проводящим СОУТ, классы условий труда по степени вредности и опасности и др. [№ 426-ФЗ]. Для работодателей, имеющих вредные (3-й класс) либо опасные (4-й класс) условия труда, с 1 января 2014 г. введены дополнительные тарифы страховых взносов на финансирование страховой пенсии: от 2 до 7% — для вредных условий труда, в зависимости от подкласса, и 8% — для опасных условий труда [№ 421-ФЗ]. При этом результаты ранее проведенной аттестации рабочих мест (до 1 января 2014 г.) признаются действительными до окончания срока их действия либо до 31 декабря 2018 г. [Там же, ст. 15]. Было принято решение

о прекращении исчисления стажа для работников, чьи работодатели не платят дополнительные взносы.

Кроме СОУТ и введения дополнительных тарифов страховых взносов для работодателей с вредными и опасными условиями труда, в Стратегии предусмотрена разработка системы дополнительных социальных гарантий для работников, занятых в особых условиях труда. Такими гарантиями могут быть компенсационные выплаты к заработной плате, добровольное пенсионное страхование и т.д. В случае установления указанных социальных гарантий предусмотрено освобождение работодателей от уплаты страховых взносов по дополнительному тарифу [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 11]. В настоящее время данная мера отсутствует в российском пенсионном законодательстве.

В рамках направления реформирования института досрочных пенсий в Стратегии обозначено изменение механизма досрочного выхода на пенсию для педагогических, медицинских и творческих работников через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для назначения пенсии [Там же, с. 12]. Отметим, что с момента принятия Стратегии указанные решения так и не были приняты. Однако изменение механизма досрочного выхода на пенсию для перечисленных и некоторых других категорий работников в том или ином виде реализовано в рамках повышения возраста выхода на пенсию. Для педагогических, медицинских и творческих работников требования к стажу остались неизменными, но при этом с 1 января 2019 г. установлен период отсрочки назначения пенсии после выработки нормативного стажа. В 2019 г. указанный период составил полгода, в 2020 г. — полтора года, к 2023 г. будет увеличен до пяти лет. Таким образом, начиная с 2023 г. и далее перечисленные категории работников смогут выйти на пенсию через пять лет после выработки нормативного стажа (который не был повышен) [№ 400-ФЗ].

Добавим, что досрочный пенсионный возраст при неизменном минимальном страховом стаже также был повышен для работников районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей [Там же]. В рамках реформы повышения пенсионного возраста появились новые категории граждан, имеющих право

на досрочный выход на пенсию. Выйти на пенсию на два года раньше установленного пенсионного возраста могут мужчины и женщины, имеющие страховой стаж не менее 42 и 37 лет⁸ соответственно. Кроме того, женщины, родившие и воспитавшие трех и четырех детей, могут выйти на пенсию в 57 и 56 лет соответственно [Там же].

Еще одной заявленной в Стратегии задачей развития российской пенсионной системы является поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей. Основные мероприятия, соответствующие данной задаче, перечислены в рамках направления совершенствования тарифно-бюджетной политики [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 7].

Прежде всего необходимо отметить, что установление единых тарифов страховых взносов в отношении всех категорий работодателей так и не было реализовано. Для большинства работодателей тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составляет 22% от размера заработной платы наемных работников, если база для исчисления страховых взносов не превышает предельную величину, ежегодно устанавливаемую Правительством РФ (1 465 000 руб. в 2021 г.) [№ 117-ФЗ]. К сумме, превышающей эту предельную величину, применяется страховой тариф в размере 10% [№ 167-ФЗ, ст. 22], сокращающий пенсионные права высокооплачиваемых работников (при этом данный тариф не был заявлен в Стратегии). Вместе с тем сохраняется практика установления пониженных тарифов страховых взносов на ОПС для некоторых субъектов экономической деятельности (организации, осуществляющие деятельность в сфере информационных технологий, организации и индивидуальные предприниматели определенных видов экономической деятельности, применяющие упрощенную систему налогообложения, некоторые некоммерческие

⁸ В этот стаж включаются только периоды официальной работы и оплачиваемых больничных. Служба в армии, отпуска по уходу за ребенком до полутора лет не засчитываются в указанный стаж.

и благотворительные организации и др.). Примечательно, что для отдельных субъектов экономической деятельности запланировано последующее снижение тарифа страховых взносов на ОПС [№ 117-ФЗ]. При этом в Стратегии обозначено изменение механизма преференций по уплате страховых взносов в ПФР после окончания их срока действия путем предоставления мер государственной поддержки отдельным секторам экономики вне системы ОПС [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 8].

В рамках совершенствования тарифно-бюджетной политики в Стратегии запланированы меры по реформированию порядка уплаты страховых взносов самозанятыми гражданами. Первоначально был предложен фиксированный размер страховых взносов на ОПС, равный двукратному МРОТ [Там же]. Размер страховых взносов для самозанятых установлен ст. 430 Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ [№ 117-ФЗ]. В 2021 г. фиксированный размер тарифа страховых взносов на ОПС равен 32 448 руб., если годовой доход самозанятого не превышает 300 000 руб. Размер страхового взноса увеличивается на 1% от суммы годового дохода самозанятого, превышающей 300 000 руб. [№ 322-ФЗ]. Добавим, что МРОТ в 2021 г. составляет 12 792 руб. [№ 473-ФЗ]. Таким образом, фиксированный размер страховых взносов на ОПС для самозанятых превышает двукратный МРОТ, заложенный в Стратегии.

В долгосрочной перспективе самозанятым гражданам предлагается предоставить возможность выбора варианта уплаты страховых взносов: (1) в фиксированном размере с формированием пенсионных прав не ниже ПМП либо (2) по соответствующему тарифу страховых взносов, такому же, как для наемных работников [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р, с. 8]. Отметим, что во втором варианте никак не обозначен объем формируемых пенсионных прав граждан. Кроме того, в Российской Федерации гарантирован размер пенсии для неработающих граждан не ниже величины ПМП [№ 178-ФЗ].

С 1 января 2017 г. изменен порядок сбора страховых взносов на ОПС: соответствующие функции возложены на Федеральную налоговую службу [№ 243-ФЗ; № 250-ФЗ]. При этом за ПФР остались

функции приема расчетов по страховым взносам за 2010–2016 гг. и контрольные мероприятия за указанный период, а также — на постоянной основе — ведение индивидуального (персонифицированного) учета.

В заключение необходимо отметить еще несколько изменений условий и норм пенсионного законодательства, которые изначально не были запланированы в Стратегии. В частности, постоянно или временно изменены правила индексации пенсий. С 2016 г. прекращена индексация пенсии работающим пенсионерам. В случае увольнения пенсионера индексация пенсии возобновляется, в том числе за пропущенные периоды индексации. Неработающим пенсионерам в 2016 г. пенсии были проиндексированы на меньшую величину, чем должна была быть согласно действующему законодательству [№ 385-ФЗ]. В январе 2017 г. повторная индексация пенсии была заменена единовременной выплатой в размере 5000 руб. всем пенсионерам [Там же].

В связи с развернувшейся в 2020 г. пандемией новой коронавирусной инфекции и, как следствие, ухудшением экономической ситуации Правительством РФ был принят ряд мер по поддержке экономики и бизнеса, которые затронули российскую пенсионную систему. Изменения правил уплаты страховых взносов в ОПС коснулись малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей, самозанятых, в том числе из пострадавших секторов экономики, некоторых некоммерческих организаций:

- 1) продление сроков уплаты страховых взносов для малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей из пострадавших отраслей экономики и социально ориентированных НКО [постановление Правительства РФ № 409; постановление Правительства РФ № 570; постановление Правительства РФ № 685; постановление Правительства РФ № 1791];
- 2) снижение тарифов страховых взносов до 10% в отношении части выплат, превышающих величину МРОТ, для малых и средних предприятий в период с 1 апреля по 31 декабря 2020 г. [№ 102-ФЗ];
- 3) освобождение от уплаты страховых взносов за II квартал 2020 г. малых и средних предприятий из пострадавших отраслей эко-

номики, некоторых социально ориентированных НКО, иных НКО и религиозных организаций [№ 172-ФЗ];

- 4) уменьшение фиксированных пенсионных взносов на величину МРОТ для индивидуальных предпринимателей из пострадавших отраслей экономики [Там же].

Ожидаемым последствием введенных мер для институтов социального страхования, в том числе ПФР, является снижение доходов внебюджетных фондов. Стоимость снижения совокупного тарифа страховых взносов малых и средних предприятий (в ПФР, ФОМС и ФСС) оценивается в 300–400 млрд руб. [Общество и пандемия, 2020, с. 305]. Возможные потери внебюджетных фондов в результате введения антикризисных мер оцениваются в 621 млрд руб. — 2,9 трлн руб. в зависимости от масштабов снижения фонда оплаты труда (далее — ФОТ) (от 20 до 40%) и периода восстановления экономики (от полугода до полутора лет) [ТЗ-127, 2020].

В Стратегии заявлены три этапа ее реализации, не вполне сбалансированные по срокам и объему задач: 2012–2013, 2014–2015 и 2016–2030 гг. Необходимо отметить, что сроки реализации Стратегии, в том числе ее этапы, неоднократно пересматривались. В рамках первых двух, достаточно краткосрочных, запланированы как тактические, так и стратегические задачи. По состоянию на 2021 г. можно констатировать, что далеко не все запланированные на этих этапах задачи были решены.

2. ВНЕШНИЕ И ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В ПРЕДСТОЯЩЕЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ (ДО 2030 г.) И В ДАЛЬНЕЙШЕМ

В большинстве развитых стран пенсии являются главным источником доходов в старости, влияя на уровень и качество жизни не только старшего поколения, но и членов их семей, определяя потребительские и финансовые стратегии населения. На протяжении взрослой жизни значительная часть, а в развитых странах абсолютное большинство граждан страны связаны с пенсионной системой, уплачивая пенсионные взносы, налоги, или получая пенсии. На макроуровне пенсионная система играет важную роль как экономический, социальный и политический институт. Пенсионные расходы являются наибольшей статьёй социальных расходов государства, а пенсионные накопления в странах с накопительной системой — источником «длинных» денег.

Отличительной чертой пенсионных систем по сравнению с другими видами социального страхования выступает длительный характер формирования пенсионных прав и последующей выплаты пенсий. Продолжительность полного пенсионного цикла — от момента вступления в пенсионную систему и начала уплаты взносов до завершения пенсионных выплат в связи со смертью — может достигать 40–80 лет. Эта особенность, с одной стороны, влияет на преемственность пенсионной политики, радикальное реформирование которой практически невозможно в силу значительного объема сформированных обязательств не только перед нынешними, но и перед будущими пенсионерами. С другой стороны, такой характер пенсионного обеспечения предъявляет высокие требования к стратегическому планированию развития государственных пенсионных систем с учетом внутренних и внешних вызовов.

Еще одной характерной чертой современных пенсионных систем выступает их многоукладный, или многоуровневый, характер. Внутри одной системы сочетается несколько подсистем (уровней, укладов), различающихся по своим целям (снижение бедности путем уравнивания — вертикального перераспределения доходов в пользу бедных, горизонтальное перераспределение дохода внутри жизненного цикла в пользу старшего возраста, компенсация утраченного заработка), методам финансирования (распределительное или накопительное), форме учета пенсионных прав (солидарные или индивидуальные), формуле расчета пенсий (с установленными выплатами или взносами), обязательности или добровольности участия. Современная российская пенсионная система сочетает несколько уровней и подсистем, включая страховые и нестраховые элементы, распределительное и накопительное финансирование [Соловьев, 2020]. Несмотря на некоторую общность внутренних и внешних вызовов, присущих большинству пенсионных систем независимо от их архитектуры, необходимо учитывать специфику организации различных уровней пенсионного обеспечения для прогнозирования финансовой устойчивости пенсионных систем и оценки выполнения ими своих функций.

В Стратегии обозначен следующий набор внешних и внутренних факторов, негативно влияющих на состояние российской пенсионной системы — на текущий момент и на перспективу. Внешние причины неблагоприятной ситуации включают, наряду со старением населения, параметры макроэкономического развития и высокий уровень теневой занятости. К числу внутренних факторов отнесены значительные масштабы досрочных пенсий, недостаточный тариф пенсионных взносов для самозанятых, «несоответствие тарифов страховых взносов и обязательств по выплате трудовой пенсии» и сильное перераспределение внутри пенсионной системы, из-за которого пенсия фактически перестала выполнять «функцию страхования потери заработка в связи с достижением пенсионного возраста».

В российской научной литературе [Михайлова, 2014; Мхитарян, Михайлова, 2014; Грищенко, 2019] обычно выделяют следую-

щие группы факторов, влияющие на достижение целей развития пенсионной системы России:

- 1) демографические (показатели рождаемости, смертности, миграция, возрастно-половая структура населения);
- 2) макроэкономические (ВВП — его темпы роста и структура, уровень инфляции, процентная ставка Банка России);
- 3) рынок труда (показатели экономической активности, занятости и безработицы, продолжительность страхового стажа, численность рабочих мест, условия труда, производительность труда, уровень заработной платы);
- 4) институциональные нормы пенсионного обеспечения (структура пенсионной системы, тарифы пенсионных взносов — общие, льготные и дополнительные, предельная величина заработной платы, с которой уплачиваются взносы, порядок учета пенсионных прав, минимальные требования к продолжительности страхового стажа, к величине пенсионных коэффициентов, пенсионный возраст, пенсионная формула, порядок индексации пенсий, порядок компенсации нестраховых периодов, покрытия пенсионных обязательств в случае недостатка страховых поступлений и др.);
- 5) социальные (доходы населения, величина прожиточного минимума, участие в пенсионных накоплениях, налоговые вычеты, право на социальные выплаты);
- 6) взаимосвязь с другими социальными институтами (медицинским страхованием, социальным страхованием, социальным обслуживанием).

Многие из перечисленных выше факторов развития пенсионных систем присущи значительной части развитых и развивающихся стран. В частности, общими для большого числа стран вызовами развития пенсионных систем являются [OECD, 2019]:

- 1) старение населения, обусловленное снижением рождаемости и ростом продолжительности жизни;
- 2) структурные изменения на рынке труда (сокращение стандартных форм занятости, типичных для индустриальных экономик, расширение неформальной занятости, цифровизация рабочих мест);

3) глобализация (влияние глобальных и инвестиционных рынков на состояние национального финансового рынка и экономики).

Старение населения — главный внешний фактор, оказывающий долгосрочное влияние на финансовую сбалансированность пенсионных систем и создающий риски для благополучия будущих поколений пенсионеров. Согласно данным Организации Объединенных Наций (далее — ООН) [UN, 2020], к 2050 г. каждый шестой человек в мире будет в возрасте 65 лет и старше (16%), тогда как в 2019 г. таким был каждый одиннадцатый (9%). В Европе и Северной Америке к 2050 г. каждый четвертый житель будет принадлежать к этой возрастной группе (рис. 7).

Старение населения приводит к снижению отношения числа плательщиков пенсионных взносов к числу получателей пенсионных выплат, которое измеряется через демографические коэффициенты зависимости или поддержки (рис. 8). Кроме того, старение населения косвенно влияет на экономические условия: снижение производительности труда и доходности пенсионных накоплений [Holzman, 2013]. Важно подчеркнуть, что способ финансирования пенсионной системы (распределительный или накопительный) не защищает от рисков старения [Barr, Diamond, 2009], а порядок формирования пенсионных прав — на основе модели с установленными выплатами или с установленными взносами — реагирует на вызов старения по-разному: в первой модели страдает ее финансовая устойчивость, во втором — размер пенсии.

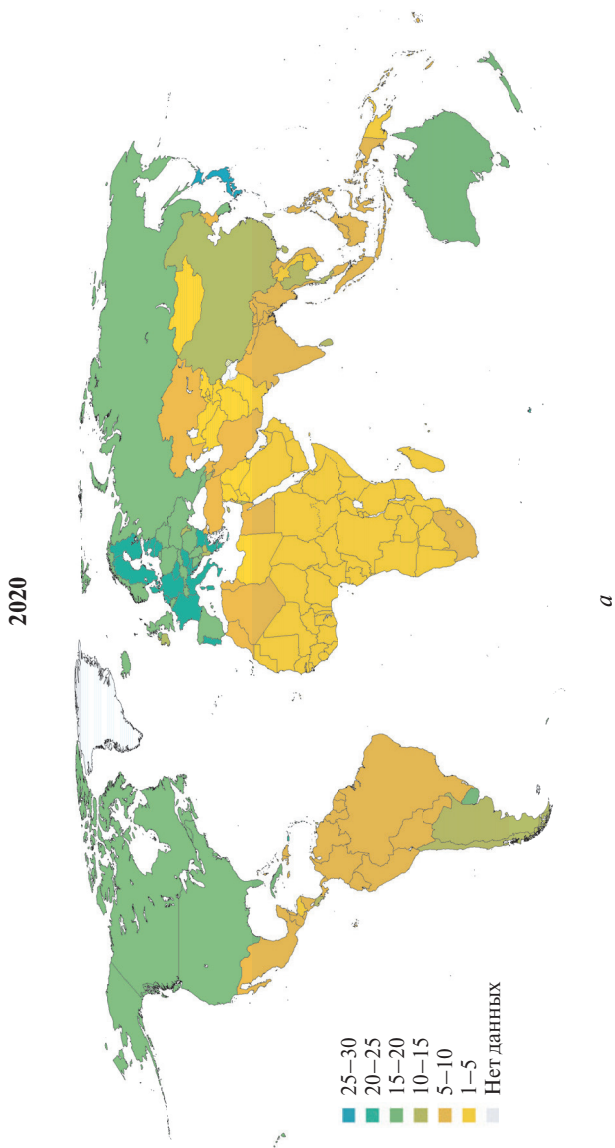
Вместе с тем отличительной чертой процесса старения в России до недавнего времени было то, что оно происходило главным образом вследствие снижения уровня рождаемости при сохранении достаточно высокого уровня смертности и избыточной смертности мужского населения в трудоспособном возрасте. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (далее — ОПЖ) в 2000 г. составляла 72,3 года для женщин и 59 лет для мужчин. Начиная с 2004 г. она начала расти и к 2019 г. достигла 78,2 года и 68,2 года соответственно. При этом в границах прежнего пенсионного возраста в 2019 г. она составила 26,5 года для женщин и 16,8 года для

мужчин, что немногим выше уровней начала 1960-х годов. И это обстоятельство, с одной стороны, является важным фактором специфики формирования пенсионных обязательств, учитывающей сильные гендерные диспропорции в численности населения пенсионного возраста. С другой стороны, оно влияло на возможности реализации в России законодательных решений по продлению трудовой жизни и повышению пенсионного возраста [Вишневский, Васин, Рамонов, 2012; Соловьев, 2012; 2015].

Еще одной важной особенностью демографического развития России, влияющей на динамику пенсионных доходов и расходов, выступает значительная вариация в численности различных по году рождения когорт — так называемые демографические волны. В результате количество новых назначений пенсий в отдельные годы существенно варьируется, и это фактор, который оказывает влияние на бюджет ПФР и должен учитываться при разработке краткосрочных актуарных прогнозов.

Важным социально-экономическим фактором, влияющим на устойчивость и, следовательно, на адекватность доходов пенсионеров в долгосрочной перспективе, является взаимосвязь между пенсионной системой и рынком труда [Peris-Ortiz et al., 2020]. Практически все развитые страны сталкиваются с сокращением стандартных форм занятости в процессе перехода к постиндустриальной экономике и экономике, основанной на новых технологиях. Вместе с тем в этих странах масштабы неформальной занятости по найму невысоки, тогда как самозанятое население охвачено программами пенсионного страхования, уплачивая взносы в отдельные пенсионные программы или в общую (наравне с работодателями и наемными работниками) [Social Security, 2014a; 2014b; 2015]. Кроме того, в большинстве европейских стран действуют достаточно сильные гарантии минимального размера заработной платы и защиты заработков в периоды кризисов, а средние уровни зарплат намного выше сложившихся в России.

В России на сегодняшний день более явно выражены проблемы неформальной и скрытой занятости, а также низких уровней зарплат. Согласованные оценки уровня неформальной занятости, полученные на основе сопоставления различных оценок российских



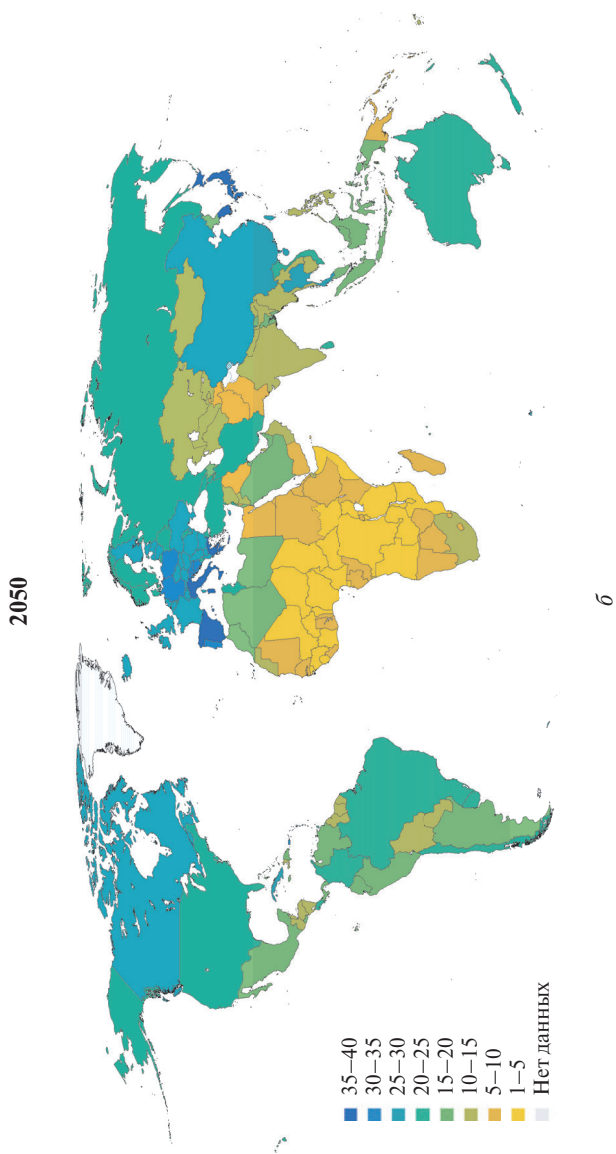


Рис. 7. Доля населения в возрасте 65 лет и старше, %
а — 2020 г. (по оценкам ООН); б — 2050 г. (по среднему варианту прогноза ООН)

Источник: [UN, 2020].

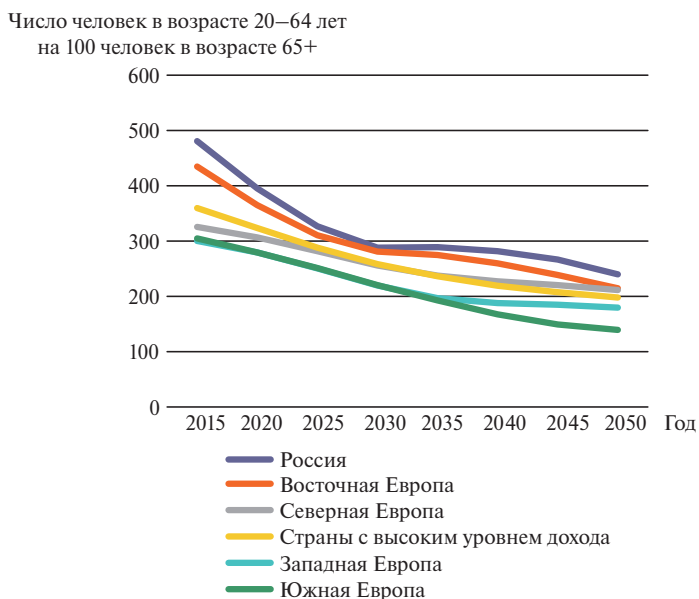


Рис. 8. Коэффициенты демографической поддержки пожилых в отдельных странах и регионах, 2015–2050 гг.

Источник: [UN, 2020].

авторов, находятся в диапазоне 20–25% от общего числа занятых, а по более узкому определению, точнее отвечающему рекомендациям МОТ, — примерно 10–15% занятого городского населения [Капелюшников, 2013; Покида, 2014; Покида, Зыбуновская, 2017; Гимпельсон и др., 2017]. Причем рост неформальной занятости происходил на протяжении двух последних десятилетий, несмотря на стадию экономического цикла, в которой находилась российская экономика. Масштабы же теневой занятости, при которой трудовая деятельность осуществляется на основании контракта, но зарплата частично выплачивается на руки, «в конвертах», еще выше. Все обозначенные факторы наряду с низким уровнем отчислений самозанятых по сравнению с их будущим уровнем пенсионного обеспечения негативно влияют на поступление средств в пенсионную систему.

В зарубежных исследованиях подчеркивается, кроме того, значимость влияния инструментов денежно-кредитной политики на размеры пенсий в краткосрочной и долгосрочной перспективе [Ofori-Abebrese et al., 2017], а также производительности и безработицы — на пенсионные расходы [Garcia, Silva, 2019]. Внешним экономическим фактором, специфическим для России и потенциально влияющим на достижение целей пенсионной системы — обеспечение достойного уровня пенсий и долгосрочной финансовой устойчивости самой этой системы, — выступает в соответствии с гл. 13.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации формирование Фонда национального благосостояния (ФНБ), средства которого могут быть использованы для балансирования бюджета ПФР.

Суверенные (публичные, национальные) фонды, которые имеют своей целью решение задач пенсионной политики, реализуются посредством сглаживания потребления доходов от нефтяных и иных невозобновляемых природных ресурсов для распределения через поколения и между периодами, так как существуют значительные колебания в динамике цен на эти ресурсы. Подходом к межпоколенческому и временному сглаживанию выступает аккумулярование резервов суверенных (национальных) пенсионных фондов и их инвестирование. Социальное значение создания таких национальных фондов в пенсионных целях состоит в том, что они являются механизмом поддержки пенсионных систем в случае кризисов. Подобные фонды национального благосостояния были сформированы и в других странах с ресурсно-ориентированными экономиками — таких как Норвегия, Канада и Саудовская Аравия.

К числу внутренних факторов, влияющих на развитие пенсионных систем, следует отнести наличие или отсутствие актуарно обоснованной тарифной политики, порядок учета пенсионных прав (индивидуальные счета или солидарное финансирование), способ расчета пенсий (на основе установленных выплат или установленных взносов), метод финансирования пенсий (распределительный или накопительный), порядок индексации пенсионных выплат, границы общеустановленного пенсионного возраста, наличие прав и оснований для более раннего выхода на пенсию.

Один из внутренних факторов, связанный с институциональными особенностями пенсионной системы и имеющий в России свою специфику, — это распределение взносов на ОПС между работодателем и работником. Достаточность страховых поступлений, которые зависят от обоснованности страховых тарифов, является задачей финансово устойчивого пенсионного страхования. Присутствующее распределение ответственности за пенсионное обеспечение в системе «государство — работодатель — (гражданин)» влияет на достижение задачи финансовой устойчивости пенсионной системы. Россия в настоящее время остается в числе немногих государств, где работодатель уплачивает страховые взносы без участия работника (рис. 9). Почти все страны с системами социального страхования на постсоветском пространстве используют распределение страховых взносов (социальных налогов) между работодателем и работником [OECD, 2017].

В целом определение размеров ставок страховых взносов в пенсионном страховании и их распределение между работодателем и работником выступает долгосрочной задачей пенсионной политики в части распределения ответственности и является предметом актуарно-статистического оценивания пенсионной системы.

В пенсионном законодательстве России существует дисбаланс между требованиями к минимальному страховому стажу для назначения страховой пенсии и ожидаемым периодом пенсионных выплат в рамках ОПС [Седова, 2018]. Ожидаемый период пенсионных выплат регулярно пересматривается при расчете накопительной пенсии, однако данный показатель чрезвычайно важен и для поддержания устойчивости распределительной компоненты пенсионной системы. С учетом ежегодного повышения требований к минимальному страховому стажу разрыв в обозначенных показателях сокращается, хотя и остается значительным.

Еще одним внутренним институциональным фактором развития российской пенсионной системы является сохранение достаточно обширного института досрочных пенсий, при этом не вполне отвечающего современным экономическим реалиям. Досрочные пенсии, составляющие значительную долю в общем числе назначенных пенсий, не обеспечены страховыми источниками финан-

2. Внешние и внутренние факторы развития российской пенсионной системы

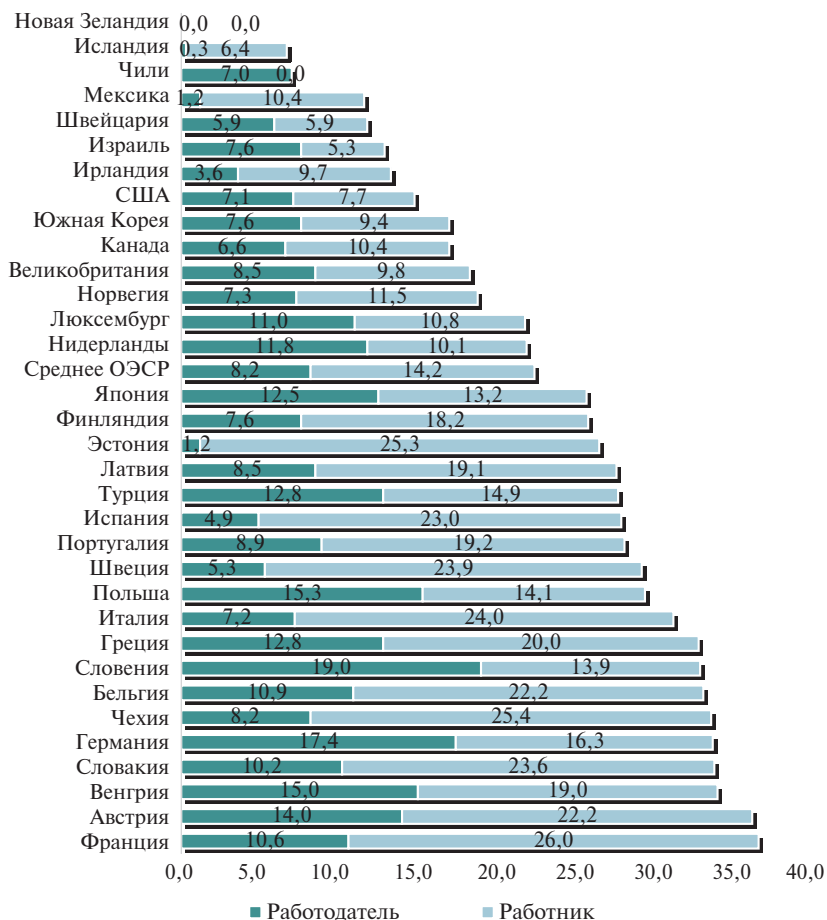


Рис. 9. Тарифы страховых взносов для работодателя и работника в странах ОЭСР, 2017, %

Источник: [OECD Tax Database, 2018].

сирования [Кравченко, 2018], хотя некоторые шаги в этом направлении были запланированы в Стратегии и успешно реализованы (введение СОУТ и дополнительных тарифов страховых взносов для вредных и опасных условий труда). Таким образом, для отдельных видов трудовой деятельности (например, педагогическая, медицин-

ская, творческая деятельность) сохраняются льготы по досрочному выходу на пенсию, не отвечающие страховым принципам [Кравченко, 2018].

Необеспеченность дополнительными взносами некоторых досрочных пенсий, компенсация пониженных тарифов страховых взносов для отдельных страхователей, включение в страховой стаж нестраховых периодов, а также объем начисленных, но неуплаченных в ПФР страховых взносов влияют на величину трансферта из федерального бюджета бюджету ПФР. Кроме того, на величину трансферта, а значит, и на достижимость цели по сбалансированности и финансовой устойчивости российской пенсионной системы оказывают влияние обязательства, выходящие за рамки пенсионной системы: материнский капитал, ежемесячные денежные выплаты федеральным льготникам и т.д. [Седова, 2018].

Среди внутренних институциональных факторов развития пенсионных систем необходимо также выделить группу факторов, связанных с администрированием и обменом информацией. Изменения в этой области могут быть направлены на оптимизацию ресурсов, информационных потоков и т.д. В то же время отдельные решения в данном направлении, такие как передача части прав по администрированию страховых взносов на ОПС от ПФР к ФНС в 2017 г., могут привести к искажению информации о численности застрахованных [Там же]. Между тем данный показатель является одним из центральных при оценивании и прогнозировании развития российской пенсионной системы.

Подводя итог рассмотрению институциональных факторов развития пенсионной системы России, нельзя не отметить высокую частоту изменений и реформ в пенсионной сфере, которые нередко противоречат друг другу и не согласуются ни со Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, ни с другими стратегическими документами [Чичканов, Чистова, 2019]. Отсутствие системного подхода к развитию пенсионной системы, практики использования научно обоснованных прогнозов планируемых изменений затрудняет достижение заявленных целевых ориентиров.

2. Внешние и внутренние факторы развития российской пенсионной системы

Низкий уровень доходов населения, отнесенный к группе социальных факторов развития российской пенсионной системы, оказывает влияние на возможности развития негосударственного пенсионного обеспечения. Необходимым условием расширения охвата населения корпоративным и добровольным пенсионным обеспечением в дополнение к выплатам пенсий, гарантированных государством, является приемлемый уровень доходов населения [Седова, 2018]. Отметим, что падение реальных доходов населения России в последние годы и экономические последствия пандемии новой коронавирусной инфекции существенно сужают горизонты развития негосударственного пенсионного обеспечения в краткосрочной перспективе.

Рост взаимозависимости социально-экономических отношений в обществе и экономике, увеличение частоты и масштабов глобальных кризисных явлений, а также долгосрочные демографические тенденции воздействуют на современные пенсионные системы, их развитие и устойчивость. Пенсионные системы во всем мире находятся под значительным влиянием многих факторов и рисков, поэтому процессы их реформирования становятся во многом непрерывными в последние десятилетия. При этом также повышается влияние самих пенсионных систем на политическую, экономическую и социальную ситуацию в стране, что подчеркивает важность отдельной области государственной политики — пенсионной политики. Такая тесная взаимосвязь между пенсионными системами и макроэкономическим окружением становится источником дополнительных вызовов для актуарного оценивания целевых показателей пенсионных систем, которые обоснованно начинают рассматриваться как ведущие регуляторы социально-экономической ситуации в стране наряду с уровнем инфляции, процентной ставкой, уровнем занятости, уровнем бедности и др. В связи с этим предлагается использовать инструменты актуарно-статистического анализа внутренних и внешних факторов пенсионной системы, что позволит комплексно оценивать, проводить мониторинг и корректировать действия по достижению целевых ориентиров развития пенсионной системы страны.

3. ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РАСКРЫТИЮ ИНФОРМАЦИИ И АКТУАРНОМУ ОЦЕНИВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ В МИРЕ И В РОССИИ

3.1. Международные рекомендации и зарубежный опыт в области актуарного оценивания

Пенсионные системы являются одними из наиболее затратных государственных социальных программ, любые решения по изменению условий их функционирования оказывают значительное влияние на различные группы населения и их экономическое поведение. В свою очередь, пенсионные системы подвержены влиянию внешних факторов, поэтому происходит их постоянная адаптация к новым вызовам и рискам. С одной стороны, любые пенсионные изменения должны быть обоснованы, а их последствия — просчитаны, с другой — необходимо обеспечить баланс между долгосрочной финансовой устойчивостью пенсионной системы и текущими экономическими возможностями увеличения размеров пенсий. В такой ситуации крайне важно, чтобы все заинтересованные стороны владели объективной информацией, позволяющей принимать обоснованные и взвешенные решения в отношении пенсионных сценариев.

Сложившаяся практика моделирования развития пенсионных систем предполагает использование актуарных техник, с помощью которых можно предоставлять количественные и финансовые оценки с учетом будущей неопределенности. В связи с высокой общественной значимостью актуарной деятельности актуарные функции становятся предметом многочисленных научных и научно-практических исследований. Результатом обобщения накопленного опыта явился процесс стандартизации, который реализуется как международным профессиональным сообществом, так и межгосударственными институтами.

Можно выделить следующие Стандарты и Руководства, которые приняты в отношении актуарного оценивания государственных пенсионных систем и могут быть ориентирами при формировании российских подходов.

1. Руководства, утвержденные совместно Международной ассоциацией социального обеспечения и Международной организацией труда (МАСО — МОТ)⁹:
 - 1) «Актуарная деятельность в социальном обеспечении»;
 - 2) «Добросовестное управление»;
 - 3) «Информационные и коммуникационные технологии»;
 - 4) «Инвестирование фондов социального обеспечения».
2. Рекомендации Международной организации труда [ILO, 1998]:
 - 1) Внутренние процедуры проведения актуарного анализа национальных систем социального страхования и пенсионного обеспечения.
3. Международные стандарты актуарной практики МАА10:
 - 1) «Основные принципы» (№ 1);
 - 2) «Финансовый анализ программ социального страхования» (№ 2).

МОТ рассматривает актуарное оценивание как инструмент финансового планирования и управления [Ibid.]. По мнению МОТ, основная задача актуарного оценивания — оказать содействие правительству в понимании долгосрочных финансовых, налоговых, экономических и политических аспектов реализации программ пенсионного страхования. Актуарная деятельность в определении МАСО — МОТ включает подготовку актуарной оценки стоимости систем социального обеспечения; раскрытие информации о формировании национальных счетов, использование при подготовке отчетности национальных и (или) международных стандартов; оценки влияния предлагаемых изменений; использование актуарных техник для определения размера пенсий и их финансирования.

⁹ <<https://ww1.issa.int/ru/guidelines>>.

¹⁰ <<https://ww1.issa.int/ru/guidelines/act>>.

Основными целями актуарного оценивания государственной пенсионной системы, согласно МОТ, являются:

- 1) определение текущего финансового статуса и прогнозов финансовых показателей пенсионной системы;
- 2) оценка устойчивости пенсионной системы в условиях текущих ставок страховых взносов и определение оптимальных методов ее финансирования;
- 3) определение факторов, которые могут привести к нарушению финансовой устойчивости пенсионной системы в будущем;
- 4) разработка рекомендаций по реализации регуляторных и финансовых мер, обеспечивающих балансировку пенсионной системы;
- 5) обеспечение адекватного размера пенсий с учетом ограничений, накладываемых национальной финансово-экономической ситуацией.

МАСО — МОТ предлагают привлекать к работе актуариев в областях, где их участие «обязательно, широко практикуется или рекомендуется», включая, например:

- 1) подготовку любых видов отчетности, предусмотренных нормативными документами и используемых для надзора за деятельностью организации, управляющей системой пенсионного обеспечения;
- 2) осуществление количественных и качественных оценок по направлениям деятельности, оказывающим значительное влияние на финансовое положение организации;
- 3) участие в процессе коллегиального обсуждения вопросов, требующих актуарных компетенций, в порядке, установленном в организации.

Практическое применение рекомендаций МАСО — МОТ

Руководства МАСО — МОТ представляют собой систематизацию и обобщение лучших практик, реализуемых в различных странах, и предназначены для выработки ориентиров при формировании национальных стандартов и определении направлений

государственного регулирования. В Руководстве «Актуарная деятельность в социальном обеспечении» уделяется особое внимание независимости актуарной функции, что означает предоставление достаточных данных для анализа, возможность выбора методологии и предположений, защищенность актуария от чрезмерного давления, которое может влиять на его выводы и рекомендации. В работе актуарию рекомендуется опираться на национальные стандарты актуарной деятельности, а в их отсутствие — на Международные стандарты актуарной практики (ISAP) Международной актуарной ассоциации (IAA).

В соответствии с рекомендациями MACO — MOT ключевым вопросом для проведения актуарного оценивания является наличие необходимых исходных данных. Исходные данные, предоставляемые для целей проведения актуарного оценивания, должны соответствовать критериям достаточности и достоверности. В случае недостаточности данных или обоснованных сомнений в их достоверности актуарные стандарты предусматривают возможность использования релевантных альтернативных данных. Результаты проверки и мнение о возможности использования предоставленных данных отражаются в актуарном заключении.

Актуарий — в рамках своего функционала — выступает в роли одного из элементов контроля целостности и непротиворечивости данных. Данный функционал выражается в формировании запросов на получение необходимых исходных данных, разработке контрольных и аналитических показателей для проверки выборки, а также информировании о выявленных несоответствиях заинтересованных сторон. Для осуществления актуарием этого функционала международные актуарные стандарты предусматривают его независимость. Именно это позволяет выбрать наилучшие актуарные предположения, отвечающие его профессиональному мнению, а также защищает актуария от необоснованного давления при выборе предположений.

Руководства MACO — MOT обращают внимание на необходимость обеспечить независимую оценку пригодности используемой методологии. Раскрытие методологии в Заключении о результатах актуарного оценивания в соответствии с российскими и междуна-

родными стандартами будет способствовать формированию публичной дискуссии об адекватности применяемой методологии актуарного оценивания. В случае появления устойчивого профессионального мнения о рисках получения искаженного результата или значительных изменениях в социально-экономической ситуации в стране это позволит инициировать процедуру пересмотра методики и целей актуарного оценивания.

Кроме того, рекомендации МАСО — МОТ акцентируют внимание на необходимости постоянного совершенствования методики проведения актуарного оценивания. В условиях растущей зависимости ПФР от трансфертов из федерального бюджета возникает вопрос об адекватности таких международных критериев, как устойчивость пенсионной системы и ПФР (в условиях субсидиарной ответственности федерального бюджета) и возможность оценить стабильность ставок взносов (в условиях политики стимулирования экономического роста и регулярного снижения нагрузки на работодателей по уплате страховых взносов). Поэтому при разработке методологии следует учитывать специфику национальной пенсионной системы.

Руководство МАСО — МОТ об актуарной деятельности обращает внимание на то, что для обеспечения прозрачности результатов расчетов актуарную модель важно надлежащим образом задокументировать; необходимо предусмотреть процедуры обучения сотрудников пользованию моделью, а также механизмы внутреннего контроля и коллегиальной ответственности за полученные результаты с целью минимизации рисков технических ошибок.

Ключевая компетенция актуария — возможность корректно анализировать и отражать в отчетности влияние будущей неопределенности на результаты расчетов. В отношении сценария будущих событий актуарий формирует предположения, которые подробно раскрываются в Заключении (Отчете) о результатах оценивания. Основным механизмом является регулярное актуарное оценивание обязательств ПФР, позволяющее получать консолидированные оценки, а также проводить анализ чувствительности к изменению прогнозов и оценивать влияние вступивших в силу параметрических изменений в правилах функционирования

пенсионной системы. Результат такого анализа отражается в Заключении (Отчете) о результатах актуарного оценивания. Кроме того, в соответствии с рекомендациями МАСО — МОТ актуарий вовлекается в оценку регулирующего воздействия законопроектов в области пенсионного обеспечения в рамках действующих механизмов межведомственного согласования.

Согласно рекомендациям МАСО — МОТ актуарий участвует в формировании системы управления рисками, обеспечивая выявление и оценку влияния факторов риска на долгосрочную устойчивость пенсионной системы. Анализ чувствительности долгосрочных оценок к изменению факторов риска приводится в Заключении (Отчете) о результатах актуарного оценивания. Важно обеспечить рассмотрение различных сценариев и комбинаций факторов риска, а также надлежащее информирование всех заинтересованных сторон о рисках, присущих пенсионной системе. К сожалению, в России практически отсутствует публичная дискуссия о долгосрочных пенсионных рисках и возможных механизмах адаптации пенсионной системы к новым вызовам, что приводит к «неожиданным» для широкой общественности решениям типа замены регулярной индексации разовой выплатой или повышения пенсионного возраста.

ПФР является страховщиком по накопительным пенсиям. Один из элементов актуарного оценивания — это оценка баланса активов и обязательств по накопительным пенсиям. Актуарий может быть вовлечен в оценку достаточности резерва выплаты накопительных пенсий, а также формировать заключение о соответствии активов и обязательств по накопительным пенсиям. В настоящее время для негосударственных пенсионных фондов, в том числе являющихся страховщиками по ОПС, предусмотрена обязательная процедура актуарного оценивания и формирования актуарного баланса, для ПФР же такая процедура законодательно не предусмотрена.

Международная практика рассматривает Отчет о результатах актуарного оценивания как конечный продукт этого процесса, который должен быть сформулирован таким образом, чтобы его могли однозначно понять все пользователи отчетности, в том числе не имеющие актуарных знаний и опыта. Актуарий, в силу своих компетенций, прилагает все усилия для подготовки комплексного

и понятного доклада о результатах актуарной оценки стоимости. Информация, изложенная в отчете, должна быть достаточной для того, чтобы заинтересованные стороны могли принимать ответственные решения.

Международные рекомендации придают большое значение обеспечению надлежащих процедур контроля за деятельностью актуария или актуарного подразделения. Для этого, согласно международным стандартам и рекомендациям МАСО — МОТ, целесообразно документально зафиксировать цели, периодичность проверок и процессы, подлежащие проверке. Операционный контроль может включать: процедуры проверки исходных данных, процессы коллективного выбора предположений и обсуждения выводов, вопросы документирования результатов работы. Дополнительным элементом контроля качества выступает механизм независимого экспертного анализа используемой методологии и алгоритмов. По результатам операционных проверок и независимого экспертного анализа формируются рекомендации. Регулярная отчетность по итогам реализации рекомендаций, представленных по результатам проверок, позволяет всем заинтересованным сторонам быть уверенными в соблюдении профессиональных стандартов при проведении оценивания и его соответствии лучшим практикам.

Актуарным подразделениям, по мнению экспертов МАСО — МОТ, принадлежит значительная роль в решении задач, связанных с управлением и операционной деятельностью. Актуарии участвуют в постановке задачи и тестировании модулей расчета и индексации размеров пенсий, модулей распределения инвестиционного дохода от результатов инвестирования пенсионных накоплений и в других операционных направлениях, подтверждая правильность реализации соответствующих алгоритмов, предусмотренных законодательством. Согласно рекомендациям МАСО — МОТ мнение актуария должно учитываться при обсуждении решений, связанных с изменением параметров пенсионной системы и условий назначения и выплат пенсий.

В рекомендациях МАСО — МОТ рассматриваются вопросы вовлечения актуарных подразделений в сферу коммуникаций. Доступная и понятная информация повышает общественное дове-

рие к пенсионной системе и усиливает вероятность расширения общественной и политической поддержки. Актуарий при формировании актуарной отчетности может посылать «сигналы раннего предупреждения» о трудностях, испытываемых пенсионной системой, а также выявлять краткосрочные и долгосрочные тенденции, которые способны лишить пенсионную систему устойчивости. Возможным форматом является публикация соответствующих актуарных отчетов и исследований, содержащих отдельные рекомендации и обоснования. Эта информация позволит заинтересованным сторонам подготовиться к реформам и скорректировать свои действия в рамках переходного периода.

Внутренние рекомендации Международной организации труда

МОТ с 1940-х годов предоставляет своим членам услуги по актуарному оцениванию систем социального обеспечения. В начале 1970-х годов была образована Международная актуарная служба, в 1999 г. переименованная в ILO FACTS2, или Международную финансовую и актуарную службу. Это старейшее и единственное международное некоммерческое агентство по актуарным консультациям, специализирующееся исключительно на вопросах развития социального обеспечения. По данным сайта организации, на сегодняшний день оно обслуживает учреждения социального обеспечения и правительства более чем 70 стран.

В целях стандартизации применяемых подходов экспертами МОТ разработаны и опубликованы в 1998 г. внутренние инструкции по актуарному анализу национальной пенсионной системы социального обеспечения [ILO, 1998]. В соответствии с рекомендациями МОТ стандартная структура актуарного отчета включает следующие типовые разделы.

1. Краткие выводы и рекомендации. Раздел содержит информацию в концентрированном виде и в доступной форме излагает ключевые факты по результатам оценивания.
2. Экономическая и демографическая ситуация, регуляторные требования. Оценивание пенсионной системы базируется на

использовании демографических и экономических характеристик, поэтому в отчете должен содержаться анализ текущих трендов. В разделе отражаются особенности национального законодательства, которые необходимы для понимания контекста принципов финансирования и формирования гарантий устойчивости пенсионной системы.

3. Анализ текущих показателей и прогноз:
 - 1) описание условий пенсионной программы. В этом разделе содержится подробное описание порядка формирования пенсионных прав и расчета пенсий, условий включения в пенсионную программу и другие характеристики;
 - 2) доходы пенсионной программы. Приводятся исторические данные и прогноз, полученный в результате актуарного моделирования;
 - 3) расходы пенсионной программы. Приводятся результаты оценок по выплатам пенсий, количеству получателей пенсий и пособий, прогноз расходов по основным категориям пенсионных обязательств.
4. Актуарные предположения:
 - 1) краткое описание методологии: описание алгоритмов, использованных при проведении оценивания;
 - 2) исходные данные и предположения. Раскрытие информации, использованной при проведении оценивания;
 - 3) результаты моделирования: результаты расчетов по основным этапам, позволяющие проиллюстрировать основные зависимости, влияющие на пенсионную систему;
 - 4) анализ чувствительности: оценка влияния отдельных факторов рисков и предположений на общие результаты моделирования;
 - 5) оценка влияния изменений в условиях программы в отчетном году (если применимо). Факторный анализ, поясняющий изменения результатов за период.
5. Заключение и рекомендации. В разделе отражается мнение актуария относительно устойчивости пенсионной программы и влияния отдельных факторов на параметры пенсионной системы в будущем, выводы и рекомендации.

6. Приложения, которые могут включать более подробную информацию, в том числе:

- 1) подробное описание условий пенсионной программы;
- 2) детализированные финансовые показатели;
- 3) использованные исходные данные;
- 4) подробная методология.

МОТ предлагает использовать следующие подходы к методологии проведения актуарного моделирования в отношении пенсионных систем, финансируемых на основе солидарно-распределительных принципов (pay-as-you-go — PAYGO).

1. Стандартные актуарные методы для социального страхования.
2. Данные об общей численности населения, с последующим выделением трудоспособного населения, лиц, охваченных пенсионным страхованием и уплачивающих страховые пенсионные взносы. Исключение составляют специальные схемы для ограниченного количества участников.
3. Прогнозы численности населения, уплачивающего страховые взносы, увязанные с уровнем занятости в стране и темпами роста заработной платы, что в итоге коррелирует с такими макроэкономическими показателями, как темпы экономического роста и доля зарплат в структуре ВВП.
4. Когортный метод демографического моделирования на базисе одного года с учетом пола, обеспечивающий прогноз количества застрахованных и пенсионеров:
 - 1) модель должна позволять идентифицировать каждую новую группу лиц, выходящих на пенсию в календарном году;
 - 2) модель должна позволять оценивать средний страховой стаж и среднюю заработную плату для каждой возрастной когорты застрахованных лиц.
5. При расчете размера пенсии учитывается уровень средней заработной платы и накопленный страховой стаж, если иное не предусмотрено пенсионной формулой. Модель должна позволять варьировать правила расчета размера пенсии, в том числе использовать среднее значение для получения адекватного результата.

6. Период прогнозирования должен составлять до 100 лет, обеспечивая моделирование жизненного цикла для новорожденных в первый год прогнозирования. Период прогнозирования может сокращаться для «взрослых» пенсионных программ, имеющих значительное количество пенсионеров. Период прогнозирования должен устанавливаться исходя из требований законодательства или из соображений оптимального периода актуарной балансировки доходов и расходов программы.
7. Модель должна быть реализована в форматах, обеспечивающих использование в государственных организациях и институтах социального страхования, включать подробное письменное описание.

Анализ рекомендаций МОТ в отношении формата отчета и процедуры актуарного моделирования позволяет сделать вывод о том, что главной целью этих рекомендаций является обеспечение единообразного представления ключевых параметров пенсионной системы. Стандартизация подходов упрощает коммуникации с ключевыми участниками процесса принятия решений в отношении изменений пенсионной системы и обеспечивает их достаточной информацией.

Международные стандарты актуарной практики Международной актуарной ассоциации

Еще одно направление международного регулирования актуарной практики представлено документами Международной актуарной ассоциации (МАО). Международный стандарт «Финансовый анализ программ социального страхования» (ISAP 2), первоначально одобренный Советом МАО в 2013 г. и обновленный в 2018 г., устанавливает требования к актуариям, осуществляющим актуарное оценивание программ социального страхования. Его целью является продвижение единых подходов актуарного оценивания программ социального страхования по всему миру и «сужение» допустимых практик, предусмотренных ISAP 1 «Общие принципы актуарной деятельности» [International Actuarial Association].

С точки зрения развития актуарного оценивания российской пенсионной системы важно, что ISAP 2 устанавливает приоритет требований закона. Так, если в соответствии с ISAP 1 актуарий обязан использовать предположения, наилучшим образом отвечающие целям оценивания, то ISAP 2 снимает с актуария ответственность за использование предположений, определенных национальным законодательством. Стандарт устанавливает обязанность актуария учитывать внутренние политики и сложившуюся практику функционирования национальной пенсионной системы.

Согласно ISAP 2 Отчет о результатах актуарного оценивания может включать:

- 1) «описание параметров пенсионной системы», позволяющее понять основные принципы и механизмы функционирования оцениваемой системы, в том числе: уровень и условия охвата населения, порядок приобретения пенсионных прав и пенсионную формулу, принцип финансирования пенсионной системы, источники финансирования;
- 2) раздел «Методология и предположения», где приводятся использованные формулы и соотношения, раскрываются экзогенные параметры пенсионной системы и основные допущения о динамике демографических и макроэкономических показателей и др. Стандарт рекомендует использовать в актуарном оценивании приемлемый с учетом методов фондирования и временного горизонта подход для оценки современной стоимости обязательств пенсионного страхования. Степень детализации в раскрытии методологии оценивания определяется исходя из требования обеспечить возможность воспроизводить результаты, полученные другими актуариями;
- 3) раздел «Результаты и выводы», содержащий прогнозные оценки доходов (от страховых взносов, инвестиционного дохода, иных источников), расходов на выплату пенсий и пособий, балансовых показателей пенсионной системы, административных расходов. В этом разделе приводится также сравнение с результатами предыдущего отчета и объяснение значительных расхождений, в том числе под влиянием изменений экономических и демографических экзогенных факторов. Представляются

итоги оценки чувствительности результатов прогнозирования к одному или нескольким факторам. На основе полученных результатов в отчете формулируются выводы относительно финансовой устойчивости пенсионной системы, определяются возможные источники нестабильности в будущем и вырабатываются рекомендации по обеспечению долгосрочной финансовой устойчивости программы социального страхования. В раздел с результатами может также включаться оценка влияния различных гарантий на возможности исполнения пенсионных обязательств: например, обязательств поддержки пенсионной системы из государственного бюджета или суверенного фонда.

В отличие от Руководств МАСО — МОТ и внутренних рекомендаций МОТ, разработанных как рекомендации для национальных правительств, стандарты МАА ориентированы в большей степени на практические аспекты работы актуариев. Стандарт ISAP 2 содержит более подробный перечень показателей, уточняющий и детализирующий документы МАСО и МОТ. Вместе с тем структура и логика международных стандартов и рекомендаций совпадают, что позволяет сделать вывод о сложившемся консенсусе профессиональных актуариев и международных организаций в отношении лучших практик актуарного оценивания пенсионных систем и порядка представления результатов.

Международный опыт в применении процедур и форматов раскрытия информации о результатах актуарного оценивания: страновые кейсы

Текущая практика реализации актуарной функции на государственном уровне достаточно разнообразна, а функционал актуарных служб в отдельных странах определяется соответствующим законодательством. В качестве примера рассмотрим актуарные службы Канады, США и Великобритании. Выбор стран обусловлен в первую очередь уровнем развития национальных актуарных служб, прозрачностью внутренних стандартов и процедур, а также активностью этих служб в формировании профессиональных актуарных стандартов в рамках международных организаций.

Канада

Управление Главного актуария

Управление Главного актуария [Office of the Chief Actuary Canada] является независимым структурным подразделением Канадского мегарегулятора финансовых институтов [The Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada]. Миссия его работы и специфика деятельности вытекают из обязательств правительства Канады и администраций провинций Канады по долгосрочному финансированию пенсионных расходов через Канадский пенсионный план (Canada Pension Plan, CPP) и другие социальные программы. Управление Главного актуария посредством проведения прогнозных расчетов помогает оценивать риски функционирования этих программ и формировать позицию в отношении их будущего. В рамках этой миссии Управление Главного актуария предоставляет правительству Канады консультации и услуги по актуарной оценке, обеспечивает надлежащую оценку будущих расходов по различным пенсионным планам и социальным программам, которые подпадают под его ответственность, включая Канадский пенсионный план, Программу страхования по старости (Old Age Security Program, OASP) и Канадскую программу студенческих ссуд (Student Loans Program, CSLP).

Главный актуарий подотчетен Суперинтенданту по финансовым институтам, но несет полную ответственность за содержание и результаты оценивания, проведенные Управлением Главного актуария, а также актуарные рекомендации правительственным ведомствам и региональным властям. Управление Главного актуария готовит актуарные отчеты с учетом требований, установленных законодательством, включая отчеты о предлагаемых изменениях в Канадский пенсионный план, внесенных в парламент. Управление Главного актуария представляет эти отчеты министру финансов, министру по делам семьи, детей и социального развития, министру занятости и развития трудовых ресурсов, президенту Казначейского совета и уполномоченным Канадской комиссии по страхованию занятости (CEIC).

Управление Главного актуария включает два подразделения: отдел программ социального страхования и отдел пенсионного стра-

хования и пенсионных программ государственного сектора. *Отдел программ социального страхования* помогает Главному актуарию в предоставлении актуарных отчетов соответствующим министрам и уполномоченным Канадской комиссии по страхованию занятости, которые включают оценки предстоящих расходов, обязательства и долгосрочные финансовые прогнозы для Канадского пенсионного плана, Программы страхования по старости и Канадской программы студенческих ссуд, а также актуарные оценки изменения затрат и обязательств, долгосрочные финансовые прогнозы любых изменений в CPP, OASP, CSLP и Программе страхования занятости (Employment Insurance, EI), рассматриваемых федеральными и региональными правительствами. *Отдел пенсионного страхования и пенсионных программ государственного сектора* помогает Главному актуарию представлять президенту Казначейского совета обязательные актуарные отчеты о затратах, обязательствах и долгосрочных финансовых прогнозах в отношении страховых и пенсионных программ, а также другие, не предусмотренные законом, актуарные услуги, обычно связанные с администрированием этих программ.

Политика предоставления актуарной информации и услуг по пенсионному плану Канады и услуг по другим государственным программам осуществляется в интересах содействия информированному общественному обсуждению Пенсионного плана Канады и других государственных программ. Главный актуарий отвечает на запросы, чтобы разъяснить актуарную информацию и в некоторых случаях провести специальную актуарную работу в соответствии с установленной политикой¹¹. Среди особенностей работы канадского Главного актуария следует отметить, во-первых, прозрачность его деятельности, подразумевающую, что все запросы к Главному актуарию и его ответы на них являются открытыми и не могут быть конфиденциальными. Во-вторых, сочетание в его деятельности бесплатных (основной функционал) и платных услуг. Вся дополнительная актуарная работа и ответы на запросы оплачиваются исходя из себестоимости работы Управления Главного актуария.

¹¹ <<https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/ocacpp.pdf>>.

Отчет о результатах оценивания пенсионного плана Канады

Рассмотрим канадский подход к формированию отчета о результатах актуарного оценивания на примере опубликованного 27 ноября 2019 г. актуарного отчета о результатах оценивания Канадского пенсионного плана CPP [Actuarial Report (30th) on the Canada Pension Plan, 2018]. Ключевой метрикой, составляющей предмет актуарной оценки, выступает баланс расходов и доходов. Поскольку CPP является частично фондируемой программой, в балансе отражается также ожидаемый инвестиционный доход (рис. 10). Отчет содержит исторические данные начиная с 2000 г. и прогнозные значения до 2095 г. Более детально рассматриваются показатели CPP на 2018 г. и прогнозные значения на две точки — 2030 и 2050 гг. Наряду с результатами оценивания показателей CPP отчет раскрывает демографические и макроэкономические предположения [Ibid.]. В описании методологии также указано, что

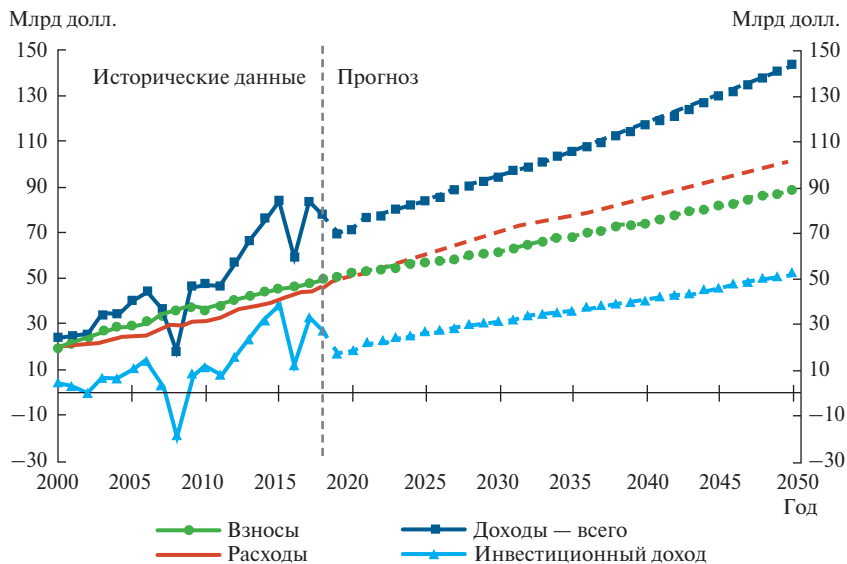


Рис. 10. Баланс доходов и расходов Канадского пенсионного плана, млрд долл.

Источник: [Actuarial Report (30th) on the Canada Pension Plan, 2018].

за период с 2015 по 2018 г. законодатели существенно расширили программу пенсионного страхования, поэтому в отчете за 2018 г. вводится понятие «дополнительный план» (Additional CPP) и дается прогноз участия канадцев в новой программе.

Результаты актуарной оценки Канадского пенсионного плана за 2018 г. являются предметом независимой экспертной оценки. Управление Главного актуария совместно с Канадским Институтом актуариев проводило публичные консультации в отношении актуарных предположений для проведения актуарной оценки, а результаты обсуждения опубликованы на сайте Главного актуария [Office of the Chief Actuary, 2017]. Независимую экспертизу Отчета осуществила Служба правительственного актуария Великобритании, которая подтвердила выводы и рекомендации, а также отметила высокий профессиональный уровень подготовки материалов.

США

Управление Главного актуария

Управление Главного актуария [Office of the Chief Actuary SSA] отвечает за проведение актуарного оценивания и анализа систем пенсионного страхования граждан, страхования на случай потери кормильца и инвалидности, управляемых Администрацией социального страхования США (Social Security Administration, SSA). Управление оценивает деятельность Федерального целевого фонда страхования по старости и потере кормильца (Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund, OASI) и Федерального целевого фонда страхования по инвалидности (Federal Disability Insurance Trust Fund, DI), проводит исследования финансирования пенсионных систем, выполняет актуарные и демографические исследования по социальному страхованию и связанным с ним вопросам, а также прогнозирует численность рабочей силы.

Закон о социальном страховании (Social Security Act) для контроля за финансовыми операциями целевых фондов OASI и DI определяет в качестве управляющего органа Совет попечителей (Board of Trustees), состоящий из шести членов. Четыре члена входят в состав Совета попечителей по должности, занимаемой в

федеральном правительстве: министр финансов; министр труда; министр здравоохранения и социальных служб и комиссар Администрации социального страхования (SSA). Президент назначает, а Сенат утверждает двух других членов в качестве представителей общественности. Эти две должности в настоящее время вакантны. Заместитель комиссара Администрации социального страхования выполняет функции секретаря Совета. Закон о социальном страховании требует, чтобы Совет попечителей, помимо выполнения других обязанностей, ежегодно отчитывался перед Конгрессом об актуарном состоянии и финансовых операциях трастовых фондов OASI и DI. Отчет 2020 г. стал 80-м таким отчетом.

Кроме того, на Управление возложено проведение анализа затрат, связанных с программой дополнительного социального дохода (Supplemental Security Income, SSI) — программой социальной помощи на основе проверки нуждаемости для пожилых, слепых и инвалидов с низким уровнем доходов, которая финансируется из общих доходов. Управление Главного актуария предоставляет технические и консультационные услуги Уполномоченному, Попечительскому совету целевых фондов социального страхования, а его сотрудники предстают перед комитетами Конгресса для представления экспертных заключений по актуарным аспектам вопросов социального страхования.

В состав Управления Главного актуария входят два отдела:

- 1) *отдел краткосрочных актуарных оценок* отвечает за прогнозное оценивание на период до 10 лет, в основе которого лежат экономические предположения, разработанные для президентского бюджета, и экономические/демографические предположения, разработанные для ежегодного отчета Совета попечителей;
- 2) *отдел долгосрочных актуарных оценок* отвечает за прогнозное оценивание на период до 75 лет, основанное на экономических/демографических предположениях, разработанных для ежегодного отчета Совета попечителей.

Выполняя свою миссию по мониторингу текущей и будущей финансовой устойчивости программы социального страхования, Управление Главного актуария SSA проводит обширные иссле-

дования, оценивает краткосрочные и долгосрочные демографические и экономические тенденции, анализирует данные в отношении показателей смертности и заболеваемости. Результаты большей части этих исследований становятся доступными для общественности посредством публикации регулярных отчетов и специальных исследований по многим аспектам системы социального страхования.

Отчет Совета попечителей (Board of Trustees) Федерального целевого фонда страхования по старости и потере кормильца (OASI) США

80-й отчет о финансовом состоянии пенсионной системы США был представлен Конгрессу США в апреле 2020 г. [Office of the Chief Actuary. Actuarial Publications]. Отчет имеет классическую структуру:

- 1) Выводы и рекомендации;
- 2) Финансовые показатели Фонда и изменения в условиях пенсионной программы, произошедшие в отчетном году;
- 3) Краткосрочные и долгосрочные предположения;
- 4) Принятые актуарные допущения и методология: демографические параметры, экономические параметры, параметры, обусловленные условиями программы;
- 5) Приложения: показатели и коэффициенты, использованные в расчетах;
- 6) Заключение актуария о соблюдении профессиональных стандартов.

В преамбуле отчета отмечено, что эпидемия COVID-19 окажет отрицательное воздействие на баланс пенсионной системы, однако на момент подписания отчета отсутствуют достоверные данные, позволяющие оценить ее влияние.

Одним из элементов визуализации отчета является сравнение доходов и расходов пенсионной системы с ВВП. Использование ВВП как базиса для сравнения позволяет демонстрировать долгосрочные тренды, рассчитанные с учетом роста цен и темпов экономического роста. В расчетах приводятся исторические данные и прогноз показателей до 2095 г. (рис. 11).

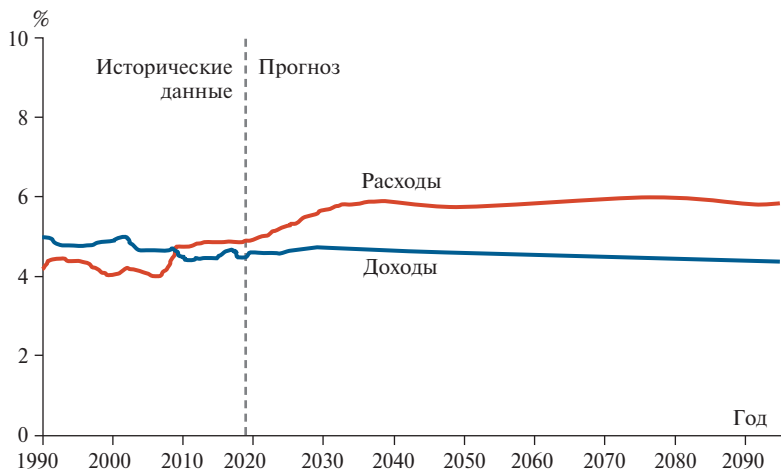


Рис. 11. Сравнение доходов и расходов пенсионной системы с ВВП

Источник: [The 2020 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2020].

В конце Отчета Совета попечителей Федерального целевого фонда страхования по старости и потере кормильца изложено мнение Главного актуария Администрации социального страхования США о соответствии отчета требованиям профессиональных стандартов.

Великобритания

Департамент Правительственного актуария

В Великобритании Департамент Правительственного актуария [Government Actuary's Department] является независимым агентством, не входящим в состав какого-либо министерства. Его миссия состоит в том, чтобы посредством проведения актуарного анализа, оценивания и оказания консультационных услуг повышать качество управления государственными финансами.

Департамент Правительственного актуария формирует Правление, которое отвечает за общую стратегию, обеспечивает над-

лежащее управление рисками, с которыми сталкивается департамент, и принимает решения по ключевым вопросам. В Правление входят три независимых члена. Правление собирается не менее восьми раз в год.

Структура департамента включает следующие подразделения:

- 1) комитет по аудиту и рискам, возглавляемый независимым членом Правления;
- 2) проектный комитет, обеспечивающий реализацию проектов по повышению эффективности деятельности департамента;
- 3) операционный комитет, обеспечивающий решение вопросов размещения ИТ-инфраструктуры, информационной безопасности и прочих административных вопросов;
- 4) комитет по кадрам, обеспечивающий надлежащий профессиональный уровень и экспертизу сотрудников департамента.

Департамент Правительственного актуария ежегодно представляет в парламент отчет о финансовом положении Фонда национального страхования, в котором обобщается влияние на Фонд предлагаемой индексации пенсий и переоценки лимитов страховых взносов. В соответствии с законодательством каждые пять лет составляется более подробный отчет, в котором пересматривается предполагаемое финансовое положение Фонда в долгосрочной перспективе [Government Actuary's Department].

Департамент участвует в формировании политики государства в сфере пенсионного обеспечения, регулирования и надзора в пенсионном секторе. Опираясь на актуарные знания, обширный опыт и понимание пенсионных вопросов, Департамент Правительственного актуария предлагает технические и аналитические консультации по пенсионным вопросам с учетом широкого политического контекста.

Департамент Правительственного актуария предоставляет актуарные консультации по всем основным программам пенсионного обеспечения государственных служащих Великобритании (в общей сложности это касается около 15 млн человек), а также консультирует накопительные (фондируемые) пенсионные планы для работающих по найму в секторе общественных услуг.

3. Основные подходы к раскрытию информации и актуарному оцениванию

Отчет Правительственного актуария Великобритании о результатах пятилетнего оценивания Фонда национального страхования

Отчет о результатах актуарного оценивания Фонда национального страхования 2015 г. [Government Actuary's Department, 2017] включает прогнозы будущих поступлений взносов в Фонд и расходов на выплаты пенсий из Фонда в период с 2015–2016 по 2080–2081 гг. В рамках долгосрочного прогноза Департамент Правительственного актуария прогнозирует потребности Фонда национального страхования в дополнительном бюджетном гранте для выполнения его обязательств. В комментариях указано, что данный расчет действителен для ситуации текущего регулирования (рис. 12). Иными

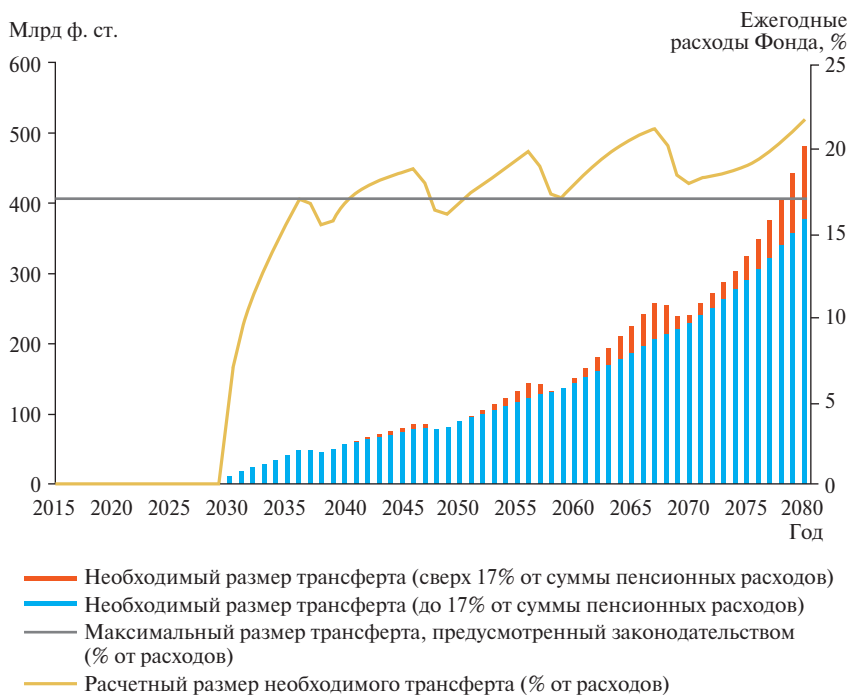


Рис. 12. Долгосрочное прогнозирование пенсионных расходов, Великобритания

Источник: [Government Actuary's Department, 2017].

словами, изменение пенсионного законодательства приведет к изменению баланса Фонда и размеров дополнительного бюджетного гранта, а соответственно, потребует нового актуарного оценивания.

Значительная часть отчета посвящена анализу рисков и чувствительности прогнозов к изменению актуарных предположений. В отчете анализируется влияние темпов роста заработной платы, изменений на рынке труда за счет миграции, демографических изменений структуры общества и влияние старения на финансовую устойчивость Фонда национального страхования [Government Actuary's Department, 2019].

Помимо актуарного заключения, согласно Закону об администрировании социального обеспечения Департамент Правительственного актуария направляет в парламент заключения на любые законопроекты, касающиеся изменения размеров пособий и (или) взносов. Наиболее типичным примером является Отчет с оценкой потенциального влияния на Фонд национального страхования проектов приказов о повышении размеров пособий и изменений размеров пороговых значений для исчисления страховых взносов.

Швеция

«Оранжевый отчет» — Ежегодный отчет шведской пенсионной системы

В Швеции задачи актуарного оценивания входят в функционал Пенсионного агентства, которое ежегодно публикует отчет о состоянии шведской пенсионной системы — Orange Report [Swedish Pensions Agency]. Последний доступный отчет за 2019 г. [Swedish Pensions Agency, 2020] включает подробную информацию о доходах и расходах пенсионной системы в соответствии со стандартами МСФО. Несмотря на то что Orange Report является, по своей сути, финансовой отчетностью, при его составлении активно используются актуарные техники формирования долгосрочных прогнозов. Форма отчета о прибылях и убытках подробно раскрывает причины изменений в пенсионных взносах, активах пенсионной системы и пенсионных обязательствах. Например, ключевым источником роста пенсионных обязательств в 2019 г. стала индексация пенсий, а фактор изменения продолжи-

3. Основные подходы к раскрытию информации и актуарному оцениванию

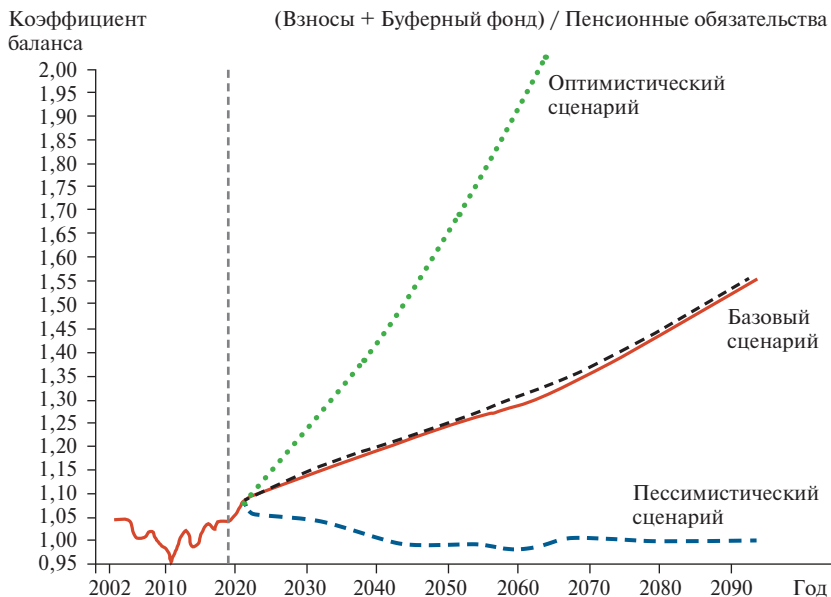


Рис. 13. Долгосрочное моделирование баланса шведской пенсионной системы

Источник: [Swedish Pensions Agency, 2020].

тельности жизни в 2019 г. повлек небольшое снижение [Ibid.]. Для долгосрочного моделирования сбалансированности шведской пенсионной системы применяется так называемый «коэффициент баланса», который рассчитывается путем деления активов пенсионной системы (пенсионных взносов и буферного фонда) на ее обязательства; в его оценке используются три сценария — базовый, пессимистический и оптимистический, которые на долгосрочном горизонте планирования показывают значительный разброс результатов (рис. 13).

Шведское пенсионное агентство в своем отчете проводит глубокий анализ уровня доходов, размеров пенсий и форматов участия населения в различных пенсионных программах. Следует подчеркнуть, что одним из уникальных элементов шведского отчета является анализ межпоколенческих трансферов.

Обобщение зарубежных кейсов актуарного оценивания пенсионных систем

В соответствии с международными рекомендациями и стандартами ключевой задачей актуарного оценивания национальных пенсионных систем выступает содействие информированному общественному обсуждению вопросов долгосрочной финансовой устойчивости государственных пенсионных систем и направлений их реформирования. В рассмотренных нами примерах актуарные службы, используя актуарные техники и профессиональные стандарты, публикуют регулярные актуарные отчеты, представляемые высшему законодательному органу страны (табл. 1). Целью раскрытия актуарной информации является поддержка механизма эффективного принятия решений, основанных на надежной финансовой отчетности. Лица, принимающие решения, парламентарии и общественность должны понимать долгосрочный характер обязательств, принимать ответственность за надлежащее финансирование этих обязательств и осознавать присущие этим обязательствам риски.

Проведенный анализ публичных отчетов о состоянии национальных пенсионных систем позволяет сделать следующие выводы:

- 1) большинство стран придерживается международных стандартов и рекомендаций в части структуры отчета;
- 2) существуют различия в формате и изложении материала, обусловленные особенностями национального законодательства и практикой делового оборота;
- 3) отчеты включают исторические данные и результаты прогноза ключевых характеристик пенсионной системы, а также баланса доходов и расходов;
- 4) отчеты содержат подробные исходные данные в разрезе основных категорий получателей пенсий, а также их анализ, прогноз численности и размера пенсий;
- 5) в отчетах содержится анализ чувствительности к изменению факторов риска и актуарных предположений;
- 6) указывается авторство; актуарий, подписавший отчет, заявляет о соответствии используемой методологии актуарным стандартам.

Необходимо также отметить, что в силу различий и особенностей национального законодательства объем и состав показателей пенсионной системы в отчете может сильно отличаться, что затрудняет использование данных для межстранового сравнения. Варианты визуального представления результатов ориентированы на разные группы пользователей и различаются на уровне принципов и показателей. Таким образом, при формировании отчетов о результатах актуарного оценивания происходит адаптация международных стандартов к национальным особенностям и требованиям.

Созданный в рамках Исполнительной дирекции ПФР Департамент актуарных расчетов и стратегического планирования по своей организационной форме более всего соответствует формату Управления Главного актуария в Администрации социального страхования США. В отличие от моделей Канады и Великобритании, где актуарная функция выделена в самостоятельное агентство, модель США предусматривает полную интеграцию актуарной функции в бизнес-процессы Social Security Administration и, соответственно, финансирование в рамках общих административных расходов на управление федеральными фондами. Аналогичный подход реализован в Швеции. Такая модель ограничивает мандат Главного актуария, позволяя сконцентрироваться на ключевой задаче и сопутствующих ее решению исследованиях, тогда как мандаты Главного актуария в Канаде и Великобритании существенно шире и покрывают, помимо национальной пенсионной системы, большой объем дополнительных актуарных функций, включая оценивание региональных пенсионных программ (Канада) и пенсионных фондов государственных служащих и государственных компаний (Великобритания).

3.2. Российская актуарная практика в контексте стратегического планирования развития пенсионной системы

В целях повышения эффективности управления системой обязательного пенсионного страхования (ОПС) Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы предусматривает «форми-

Таблица 1. Сравнение актуарных функций оценивания национальных пенсионных систем в трех странах

	Канада	США	Великобритания
Организационная структура	Независимое подразделение в рамках мегарегулятора финансовых институтов	Подразделение в Администрации социального обеспечения США	Независимое агентство в составе правительства
Актуарный мандат	Актуарное оценивание государственных пенсионных и социальных программ	Актуарное оценивание федеральных фондов	Актуарное оценивание национального страхового фонда и пенсионных программ государственных служащих

3. Основные подходы к раскрытию информации и актуарному оцениванию

Миссия	Федеральное правительство и провинции взяли на себя обязательства перед канадцами и, как следствие, ответственность за финансирование этих обязательств. Некоторые из них носят долгосрочный характер, и важно, чтобы лица, принимающие решения, парламентарии и общественность понимали присущие этим обязательствам риски	Мониторинг текущей и будущей финансовой устойчивости программы с учетом краткосрочных и долгосрочных демографических и экономических тенденций, анализ данных в отношении показателей смертности и заболеваемости и раскрытие результатов для общественности в форме публикации регулярных отчетов и специальных исследований	Актуарии обладают аналитическими навыками, которые помогают лицам, принимающим решения, учитывать риски и неопределенность. Миссия — улучшить управление финансами государственного сектора путем поддержки эффективного принятия решений и надежной финансовой отчетности с помощью актуарного анализа, моделирования и консультаций
Предоставление отчета о результатах	Парламент	Конгресс	Парламент
Оценка влияния изменений	Предоставление оценок влияния изменений в условиях реализации пенсионных и страховых программ на этапе их подготовки и законодательного оформления		
Дополнительные сервисы	Актуарные консультации и оценки для федерального и региональных правительств	Формирование долгосрочных прогнозов для Совета попечителей	Актуарные рекомендации для государственного сектора в отношении пенсий, страхования, инвестиций, моделирования

рование единой системы актуарного оценивания и стандартизацию актуарной деятельности» в ПФР [Распоряжение Правительства РФ № 2524-р]. Это мероприятие было запланировано на 2014–2015 гг.

В научной литературе [Соловьев, 2009] оборот «актуарная оценка достижения целевых ориентиров Стратегии» рассматривается как элемент долгосрочного пенсионного моделирования. Ключевая цель подобного моделирования — оценить факторы, которые могут оказать существенное влияние на параметры пенсионной системы.

На наш взгляд, следует различать актуарное оценивание и актуарное моделирование. В российском законодательстве существует определение актуарного оценивания как вида актуарной деятельности, результатом которой является актуарное заключение. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 02.11.2013 № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» [№ 293-ФЗ] под актуарной деятельностью понимается «деятельность по анализу и количественной, финансовой оценке рисков и (или) обусловленных наличием рисков финансовых обязательств, а также разработке и оценке эффективности методов управления финансовыми рисками». Соответственно, объектом актуарного оценивания выступает деятельность «организаций в части финансовых рисков и (или) выполнения обусловленных наличием рисков финансовых обязательств».

Согласно Закону актуарием признается физическое лицо, осуществляющее на профессиональной договорной основе актуарную деятельность и являющееся членом саморегулируемой организации (СРО) актуариев [Там же, ст. 2]. Ответственный актуарий — специально аттестованный актуарий, квалификация которого подтверждена СРО и сведения о котором внесены в единый реестр ответственных актуариев. Только ответственный актуарий имеет право осуществлять подготовку актуарного заключения и направлять его в Банк России в составе отчетности организации. И именно он, по законодательству Российской Федерации, несет ответственность за обоснованность содержащихся в заключении выводов.

В настоящее время обязательное актуарное оценивание распространяется только на частные финансовые организации — негосударственные пенсионные фонды, страховые организации, общества взаимного страхования. На этапе подготовки закона «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» авторы законопроекта, в соответствии с международной практикой, предусматривали ввести обязательное актуарное оценивание государственных внебюджетных фондов, однако на этапе согласования эта норма была изменена. Федеральный закон № 293-ФЗ устанавливает, что деятельность «уполномоченного органа при разработке страховых тарифов по обязательному страхованию» является объектом обязательного актуарного оценивания [Там же, ст. 3], но «актуарное оценивание деятельности организаций, созданных Российской Федерацией <...> может проводиться ответственным актуарием на основании распоряжения, изданного Правительством», которое выступит заказчиком актуарного оценивания [Там же, ст. 4]. В соответствии с Федеральным законом № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» уполномоченным органом по разработке тарифов по обязательному пенсионному страхованию выступает ПФР [№ 167-ФЗ]. Таким образом, де-юре возможность проведения актуарного оценивания ПФР существует, но де-факто пока не реализуется.

При этом необходимость появления актуарной функции в системе ОПС регулярно подтверждается различными нормативно-правовыми актами. Так, распоряжением Правительства РФ [Распоряжение Правительства РФ № 888-р] был утвержден план мероприятий по реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы. Пункт 120 этого Плана предусматривает «переход к определению тарифов <...> на основе актуарных расчетов»; ответственными за подготовку предложений обозначены Минтруд России, Минфин России, Минэкономразвития России и ФСС. Реализация данного пункта фактически означает необходимость проведения актуарного оценивания ПФР и обос-

нование текущего тарифа страховых взносов, что отвечает и нормам ст. 3 Федерального закона № 293-ФЗ.

Отсутствие нормативного регулирования и практики регулярного обязательного актуарного оценивания системы ОПС не означает, что в Российской Федерации не производится актуарного моделирования развития российской пенсионной системы, а решения в сфере пенсионной реформы не обосновываются соответствующими расчетами. Однако важно подчеркнуть, что результаты моделирования, как правило, носят сугубо информационно-прикладной характер, к ним не предъявляются требования по раскрытию применяемой методологии и использованных предположений. Напротив, актуарное заключение, представляющее собой результат проведения актуарного оценивания, является документом и, как правило, входит в состав отчетности или может рассматриваться как отдельный документ, содержащий выводы о финансовом положении и размере обязательств. Выводы и результаты, изложенные в актуарном заключении, в силу соблюдения актуарных стандартов признаются достоверными и однозначными, что позволяет пользователям актуарной отчетности опираться на содержащиеся в ней выводы и рекомендации при принятии решений.

В соответствии с Федеральным законом № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» страховщиком по ОПС является ПФР, который обязан, с одной стороны, готовить обоснование размера тарифов страховых взносов, а с другой — «регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных лиц, государственные, общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать меры по обеспечению своей финансовой устойчивости» [№ 167-ФЗ, ст. 13]. Кроме того, как страховщик ПФР готовит проекты бюджета ПФР и отвечает за их исполнение.

В структуре Исполнительной дирекции ПФР создан Департамент актуарных расчетов и стратегического планирования (далее — Департамент, или Департамент актуарных расчетов), основной задачей которого является «повышение уровня организации и скоординированности работы Исполнительной дирекции и терри-

ториальных органов ПФР по вопросам информационно-статистического обеспечения актуарных расчетов, долгосрочного прогнозирования развития пенсионной системы, осуществления актуарной оценки финансового состояния системы обязательного пенсионного страхования при различных сценариях социально-экономического развития Российской Федерации, формирования тарифной политики в системе обязательного пенсионного страхования и экономического обоснования предложений по совершенствованию пенсионной реформы».

Ключевыми особенностями российской практики актуарного оценивания ОПС являются полная интеграция Департамента в текущую систему согласования в рамках Исполнительной дирекции ПФР, его зависимое положение в рамках иерархической системы управления и необходимость строить прогнозы, исходя из логики действующих нормативов. Таким образом, нарушается требование независимости актуария и его свободы от давления, обозначенное в рекомендациях МАСО — МОТ.

Поскольку на данный момент в законодательстве РФ отсутствует требование о проведении актуарного оценивания ПФР, выбор методологии, используемой для формирования долгосрочных прогнозов и оценок, определяется Департаментом актуарных расчетов самостоятельно. Такая практика в целом соответствует рекомендациям Руководства МАСО — МОТ¹². Вместе с тем для внешних пользователей — экспертов, лиц, принимающих решения, — эта методология остается «черным ящиком».

С учетом особенностей организации системы учета ПФР вопрос управления исходными данными, на который обращает внимание Руководство МАСО — МОТ «Актуарная деятельность в социальном обеспечении», является чрезвычайно важным. Например, в результатах проверки Счетной палаты отмечены недостатки системы учета ПФР, а также расхождения с внешними системами учета — ФНС, ЗАГС, МВД [Счетная палата, 2020].

Сложившаяся практика свидетельствует о том, что ПФР сформировал определенные компетенции по формированию долго-

¹² <<https://ww1.issa.int/ru/guidelines>>.

срочных прогнозов, а также реализует функционал разработки и управления актуарной моделью, однако методология и результаты прогнозирования недоступны для широкой общественности. Различные актуарные предположения, используемые для проведения оценки современной стоимости обязательств ПФР, должны адекватно отражать социально-экономическую ситуацию в стране. С одной стороны, законодательством о стратегическом планировании закреплено требование использовать параметры долгосрочного социально-экономического развития РФ для формирования долгосрочных прогнозов органов государственного управления. С другой стороны, существует огромный пласт предположений, которые могут формироваться на основе исторических данных и текущих трендов, выявляемых в результате анализа.

Значительные перемены, произошедшие в части изменения правил расчета пенсий, повышения пенсионного возраста, оказали существенное влияние на размер обязательств ПФР перед застрахованными лицами — будущими пенсионерами, однако долгосрочные эффекты остались документально не зафиксированы. Аналогичное влияние на целевые показатели пенсионной системы оказывают изменения параметров макроэкономического прогноза и других актуарных предположений, которые регулярно пересматриваются.

Риски и вопросы будущей неопределенности, исследуемые в рамках актуарной функции, выпадают из актуальной повестки Департамента, поскольку ключевым элементом планирования ПФР являются прежде всего одногодичные или трехлетние бюджетные проектировки. Кроме того, несмотря на большой объем выполняемых Департаментом работ по моделированию и формированию долгосрочных прогнозов, ПФР, в отличие от практики других стран, не представляет Государственной Думе и общественности базовый сценарий развития пенсионной системы, сопровождаемый анализом факторов и рисков, влияющих на долгосрочную финансовую устойчивость.

Существует множество причин, по которым ПФР опасается раскрывать информацию о текущих прогнозах и перспективах развития пенсионной системы и ее отдельных элементов. Например,

3. Основные подходы к раскрытию информации и актуарному оцениванию

из-за возможной негативной общественной реакции на недостижение прогнозных показателей размеров пенсий и порядка их индексации, поскольку в рамках текущих процедур соответствующие полномочия находятся за пределами компетенции ПФР и окончательное решение принимает Правительство. Аналогичным образом ПФР не в состоянии прогнозировать изменения пенсионного законодательства, которые в большей степени зависят от электоральных циклов или кризисных ситуаций и, как мы видим, порой не соответствуют ранее утвержденной Стратегии развития пенсионной системы. Поэтому для реализации отдельных рекомендаций МАСО — МОТ могут потребоваться определенное усилие и политическая воля, связанная с изменением порядка информирования общественности о долгосрочных вызовах и «ожидаемых неожиданностях» в развитии пенсионной системы.

4. МОДЕЛЬ АКТУАРНОГО ОЦЕНИВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

4.1. Обзор зарубежных подходов к оцениванию обязательств и баланса пенсионной системы

Вопросы методов оценки пенсионных обязательств широко обсуждаются в профессиональной среде. По мнению Р. Ли [Lee, 1994], корректная оценка и отражение пенсионных обязательств важны в контексте национальных счетов и расчета межпоколенческих трансфертов. Фундаментальную основу методологии количественных оценок социальных расходов составляют публикации MOT [Cichon et al., 2004; Plamondon et al., 2002; Scholz et al., 2000], в которых рассматриваются вопросы взаимосвязи демографии, рынка труда и макроэкономических факторов в контексте прогнозирования бюджета пенсионной системы. Р. Нови-Маркс [Novy-Marx, 2013] обращает внимание на то, что для государственных пенсионных систем, которые в пенсионных формулах используют модель с «установленными выплатами» (define benefits, DB), их актуарная стоимость наиболее точно описывается концепцией «современной стоимости выплат» (present value of benefits, PVB). Частный сектор также использует концепцию учета, называемую «обязательства по пенсионным выплатам» (pension benefits obligation, PBO) и отражаемую в отчетности компаний.

На практике наиболее полно концепция раскрытия актуарной стоимости пенсионных обязательств реализована в отчетности шведской пенсионной системы (Orange Report). Предпосылкой введения понятия актуарного баланса послужило внедрение механизма автобалансировки пенсионной системы, предусматривающего автоматические параметрические изменения в ответ на изменение демографических и макроэкономических факторов [Lequiller, 2004]. Используемая в шведской отчетности система двойного учета отражает как краткосрочный баланс доходов и расходов в отчетном году, так и актуарный баланс активов пенсион-

ной системы (в форме будущих поступлений и иных доходов) и ее обязательств (по назначенным и будущим пенсиям) [Settergren, 2004]. Запуск механизма корректировок параметров пенсионной системы увязывается с долгосрочными оценками баланса, получаемыми при оценке потоков.

В качестве обоснования данного подхода приводились следующие аргументы.

1. Различные социальные группы и стейкхолдеры по-разному воспринимают понятие обязательств. Если пенсионеры предполагают, что пенсии — это безусловные обязательства, то у работников всегда остаются сомнения в стабильности пенсионных правил, и это оказывает влияние на их экономическое поведение.
2. Политики, принимающие решения об индексации пенсий, размеров страховых взносов или изменении пенсионных норм, балансируют между социальными целями и целями бюджетной стабильности. Вопросы мгновенной «щедрости» имеют долгосрочные последствия в виде разбалансировки пенсионной системы в будущем.
3. Глобальные вызовы старения ведут к росту пенсионных расходов, поэтому вопросы устойчивости пенсионной системы рассматриваются в контексте влияния на размер государственного долга.

О. Сеттергрэн [Settergren, 2004] отмечает, что первоначально шведская система ориентировалась на модель отчетности, принятую в системе социального страхования США, которая предусматривала оценку баланса доходов и расходов, но в процессе национальной экспертной дискуссии было решено приблизить отчетность к традиционным формам, принятым в экономике, — балансу и отчету о прибылях и убытках. Преимуществом данного подхода является возможность детального количественного анализа краткосрочных и долгосрочных факторов, влияющих на долгосрочную устойчивость пенсионной системы. Практика оценивать баланс пенсионной системы только по «денежным потокам» (cash-flow) проигрывает в возможностях анализа, оценок и обоснований

пенсионной политики, доступных при использовании метода актуарного баланса.

Опыт публичной пенсионной отчетности Швеции применяется в анализе пенсионных систем других стран. Например, К. Метцгер [Metzger, 2018], анализируя долгосрочную устойчивость пенсионной системы Швейцарии, показал, что для обеспечения актуарного баланса потребуются постепенное увеличение страховых взносов с 8,4 до 12%. Аналогичный метод применяется исследователями [Boado-Penas et al., 2008] в отношении испанской пенсионной системы, чей дефицит может достигнуть 30%, если не будут приняты политические решения о ребалансировке.

Наиболее полный анализ оценок пенсионных обязательств на примере стран Еврозоны приводится в работе Франко и др. [Franco et al., 2005]. Одним из выводов является необходимость совершенствования системы национальных счетов для корректного учета национальных пенсионных обязательств [Система национальных счетов, 2008].

Исследователи [Settergren, 2004; Metzger, 2018; Boado-Penas et al., 2008; Franco et al., 2005] предлагают использовать различные подходы для определения актуарной стоимости обязательств пенсионной системы, в том числе оценивать:

- 1) обязательства по назначенным пенсиям (*accrued-to-date liabilities*) — осуществлять оценку потока выплат текущим пенсионерам без учета новых взносов и назначений;
- 2) современную стоимость обязательств перед работниками и пенсионерами (*current workers and pensioners' net liabilities*) — осуществлять оценку потока выплат, исходя из учета накопленных на дату оценивания пенсионных прав, определения размеров пенсий по текущим нормам и потока выплат текущим пенсионерам;
- 3) современную стоимость обязательств «открытой» системы (*open-system net liabilities*), предполагающую постепенный выход на рынок труда новых поколений и учет прироста пенсионных прав для работающих.

Использование актуарных методов позволяет получить количественную оценку при реализации любого подхода, однако размер

обязательств будет отличаться. С точки зрения актуарного анализа при проведении оценивания важно обеспечить преимущество единообразного подхода, необходимую для учета долгосрочного влияния факторов риска.

4.2. Методология актуарного оценивания российской пенсионной системы

В настоящее время основной публичной отчетностью, характеризующей состояние российской пенсионной системы, является бюджет ПФР. Как было показано выше, российское законодательство не содержит ни прямых указаний на обязательность проведения актуарного оценивания ПФР, ни каких-либо запретов на эту деятельность. Актуарное оценивание, проводимое по собственной инициативе ПФР, позволит накопить необходимый опыт, проверить адекватность используемой методологии и достаточность исходных данных. Основанием для проведения актуарного оценивания является ст. 13 Федерального закона № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [№ 167-ФЗ], устанавливающая обязанность ПФР как страховщика по ОПС «регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных лиц, государственные, общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать меры по обеспечению своей финансовой устойчивости» и «осуществлять обоснование размера тарифов страховых взносов». По нашему мнению, формирование нового вида публичной отчетности ПФР должно опираться на российское законодательство в части использования актуарных техник и актуарных стандартов, а также на международные стандарты и лучшие практики, в том числе представленные в настоящем докладе.

Возможность самостоятельного определения целей и задач, решаемых в ходе актуарного оценивания, позволяет достаточно широко интерпретировать международные рекомендации по структуре отчета, учитывая особенности и специфику российского законодательства и сложившиеся практики. Таким образом, постановка задачи проведения актуарного оценивания должна отра-

жать прежде всего практические задачи управления и увязываться с текущими процессами бюджетирования.

При проведении актуарного оценивания допускается использование методов «закрытых» и «открытых» групп. В случае «закрытой» группы оцениваются обязательства перед участниками, которые реализовали свое право требования к ПФР и получают пенсии и иные виды выплат, а также перед застрахованными лицами, сформировавшими пенсионные права, достаточные для обращения за страховой пенсией при наступлении общеустановленного пенсионного возраста. В случае «открытой» группы при оценке обязательств дополнительно учитываются вероятность реализации права требования новых участников и прирост их пенсионных прав до момента обращения за пенсией и иными выплатами. Выбор метода зависит от целей, сформулированных в задании на проведение актуарного оценивания.

В случае оценивания обязательств перед «закрытой» группой (получателями страховых пенсий по старости) результат оценивания будет связан с основным финансовым документом — бюджетом ПФР. Данный метод позволяет точно определить круг охвата и размер обязательств перед каждым застрахованным лицом на отчетную дату — конец календарного года, а результаты актуарного оценивания будут четко коррелировать с параметрами бюджета ПФР на этот календарный год.

В случае оценивания обязательств перед «открытой» группой (в отношении граждан, у которых не наступило право требования) расчет обязательств будет производиться исходя из накопленных пенсионных прав, отраженных в информационной системе ПФР, а также гипотез о сценариях продолжения трудовых отношений и приросте пенсионных прав до момента обращения за назначением пенсии/выплаты. Использование актуарных предположений о вероятности достижения пенсионных оснований и предположений о сценариях развития трудовой карьеры каждого застрахованного лица существенно увеличивает объем неопределенности в отношении полученного результата.

Как вариант можно оценивать только накопленные пенсионные права на дату проведения актуарного оценивания. В этом случае оцениваются пенсионные обязательства перед застрахованными-

ми лицами, которые выработали минимальный стаж и накопили пенсионные коэффициенты, достаточные для обращения за назначением страховой пенсии.

Формирование новой практики раскрытия информации может осуществляться постепенно — от более простых форм долгосрочного прогноза денежных потоков до актуарного баланса пенсионной системы. В качестве первого шага наиболее логичным представляется переход от оценки одногодичных обязательств (бюджет) к оценке всего будущего денежного потока.

С учетом российской специфики наиболее адекватным подходом является оценка актуарной стоимости обязательств перед застрахованными лицами и пенсионерами, сформированных на отчетную дату, что обусловлено:

- 1) наличием исходных данных, достаточных для получения оценки актуарной стоимости обязательств в рамках ОПС;
- 2) наличием набора необходимых актуарных предположений, в отношении которых сложился профессиональный консенсус;
- 3) возможностью получения простой и однозначной количественной оценки, динамика изменений которой позволяет выделять факторы влияния.

Текущая структура обязательного пенсионного страхования включает страховую и накопительную компоненты (рис. 14).

В отношении страховых пенсий ПФР выступает в качестве страховщика. Страхователи перечисляют страховые взносы в пользу застрахованных лиц, а ПФР организует учет накопленных пенсионных прав. Страховая пенсия выплачивается при наступлении страхового случая (пенсионный возраст, инвалидность, потеря кормильца). Обязательства ПФР состоят из обязательств по назначенным пенсиям и будущих обязательств перед застрахованными лицами. Застрахованные лица могут реализовать свое право требования к ПФР при наличии установленных законодательством оснований (например, требование минимального стажа для страховых пенсий и т.п.).

Формирование пенсионных накоплений застрахованных лиц осуществлялось за счет части страхового взноса, направляемого на индивидуальные пенсионные счета, добровольных взносов, взносов работодателей и взносов на софинансирование со сторо-



Рис. 14. Основные компоненты ОПС

ны государства. Пенсионные накопления и накопительные пенсии полностью фондированы, т.е. существует баланс между обязательствами и активами, в которые инвестированы пенсионные накопления. В отношении застрахованных лиц, страховщиком которых выступает ПФР, можно выделить обязательства перед пенсионерами, получающими накопительную пенсию, и обязательства перед гражданами на этапе накопления.

Наряду с пенсиями ПФР осуществляет и другие выплаты, при этом условия назначения и порядок выплат регламентируются отдельными федеральными законами. Важно, что ПФР выступает оператором таких выплат (предоставляет инфраструктуру), а финансирование осуществляется за счет целевого трансферта из федерального бюджета. Обязательства ПФР, зафиксированные в бюджете, равны объему таких выплат на один календарный год.

Выбор методики проведения актуарного оценивания зависит от поставленных целей. Можно рассмотреть следующие варианты:

- 1) оценивание обязательств по ОПС перед пенсионерами, получающими пенсию;

- 2) оценивание обязательств по ОПС перед пенсионерами и застрахованными лицами, приобретшими право на страховую пенсию;
- 3) оценивание обязательств ПФР перед всеми получателями пенсий и иных выплат, предусмотренных бюджетом ПФР;
- 4) актуарный баланс ОПС;
- 5) актуарный баланс доходов и расходов ПФР.

Оценивание обязательств по ОПС (варианты 1 и 2)

Целью актуарного оценивания здесь является осуществление расчета современной стоимости финансовых обязательств перед застрахованными лицами, получающими страховые пенсии (вариант 1) или имеющими право на получение страховой пенсии (вариант 2). Объектом актуарного оценивания выступает ПФР, являющийся страховщиком по ОПС, а предметом актуарного оценивания — финансовые обязательства ПФР по обязательному пенсионному страхованию.

Актуарную стоимость обязательств можно получить, суммируя обязательства по накопительной и по страховой компоненте. Необходимо учитывать, что обязательства по накопительной компоненте полностью фондированы и обеспечены средствами пенсионных накоплений, инвестированных на финансовом рынке. В отношении страховых обязательств «активами» в актуарном смысле считаются будущие страховые взносы и трансфер из федерального бюджета.

Актуарные обязательства по страховой компоненте включают современную стоимость потока всех назначенных страховых пенсий и современную стоимость обязательств по накопленным пенсионным правам на отчетную дату; по накопительной компоненте — обязательства по назначенным накопительным пенсиям (включая срочные пенсионные выплаты) и пенсионным накоплениям на пенсионных счетах застрахованных лиц (ЗЛ), в отношении которых ПФР выступает в качестве страховщика (рис. 15).

Расчет обязательств по страховым пенсиям осуществляется для каждого пенсионера исходя из размера пенсии и возраста (T , пол-

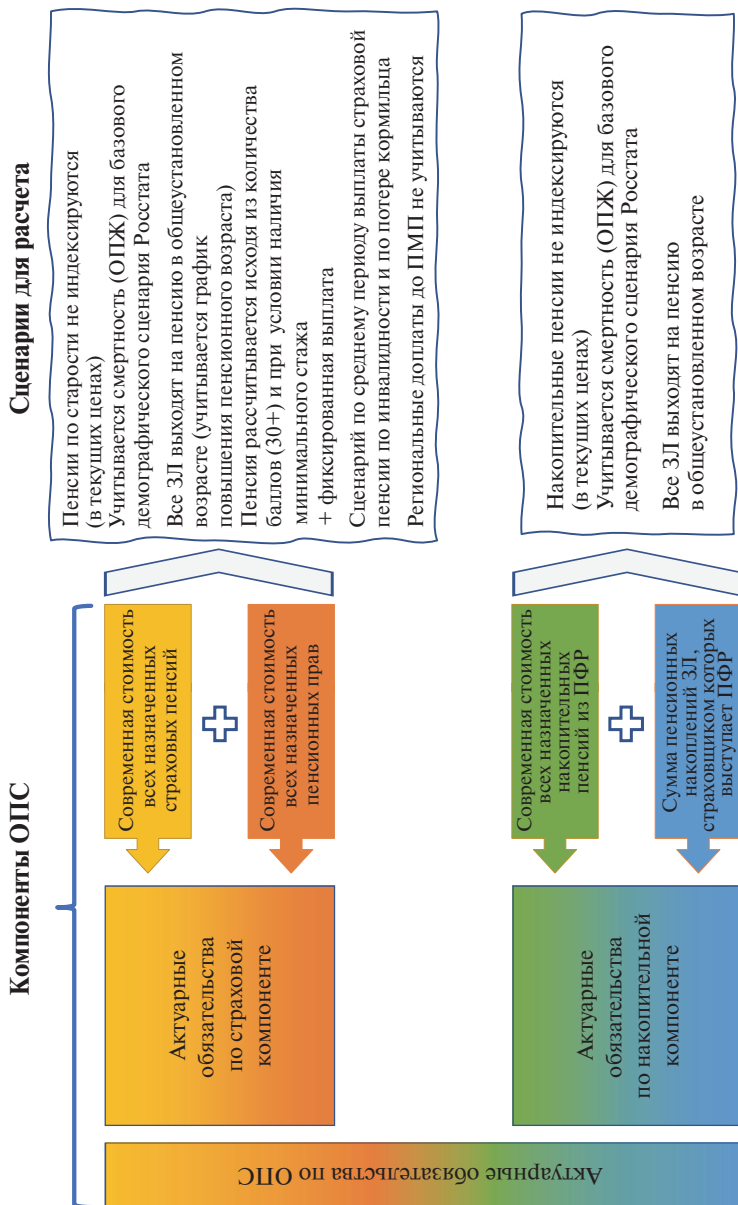


Рис.15. Схема формирования актуарной стоимости и базовый сценарий для расчета

ных лет) (рис. 16). Для застрахованных лиц, имеющих право на получение страховых пенсий, но не достигших установленного пенсионного возраста, расчет осуществляется исходя из накопленных пенсионных прав (индивидуальных пенсионных коэффициентов, ИПК), стоимости индивидуального пенсионного коэффициента в год расчета, размера фиксированной выплаты (ФВ) в год расчета и предположения о выходе на пенсию при достижении общеустановленного пенсионного возраста. Для расчета размера обязательств по пенсиям по инвалидности и пенсиям по случаю потери кормильца используются актуарные предположения о соответствующих периодах выплат по данным ПФР.

При выборе сценария необходимо учитывать следующее.

1. У ПФР отсутствуют юридические обязательства (гарантии) индексировать накопительные пенсии и начислять инвестиционный доход на счета застрахованных лиц. Текущее законодательство определяет, что распределение инвестиционного дохода осуществляется по факту его получения, соответственно и обязательства по индексации накопительных пенсий возникают по факту его получения. Актуарные предположения по будущей доходности устанавливаются актуарием и раскрываются в отчете.
2. Страховые пенсии и стоимость индивидуального пенсионного коэффициента индексируются ежегодно на уровень не ниже инфляции. Актуарные предположения по будущей индексации устанавливаются актуарием и раскрываются в отчете.
3. Приобретение пенсионных прав в связи с продолжением работы получит отражение при проведении очередного оценивания.
4. Исключение из оценки застрахованных лиц, не имеющих необходимого минимального стажа и минимального количества баллов (коэффициентов), отражает российскую специфику. Пенсионное законодательство предусматривает выплату социальных пенсий по государственному пенсионному обеспечению, осуществляемую из средств федерального бюджета за рамками ОПС и имеющую отдельный источник бюджетного финансирования.

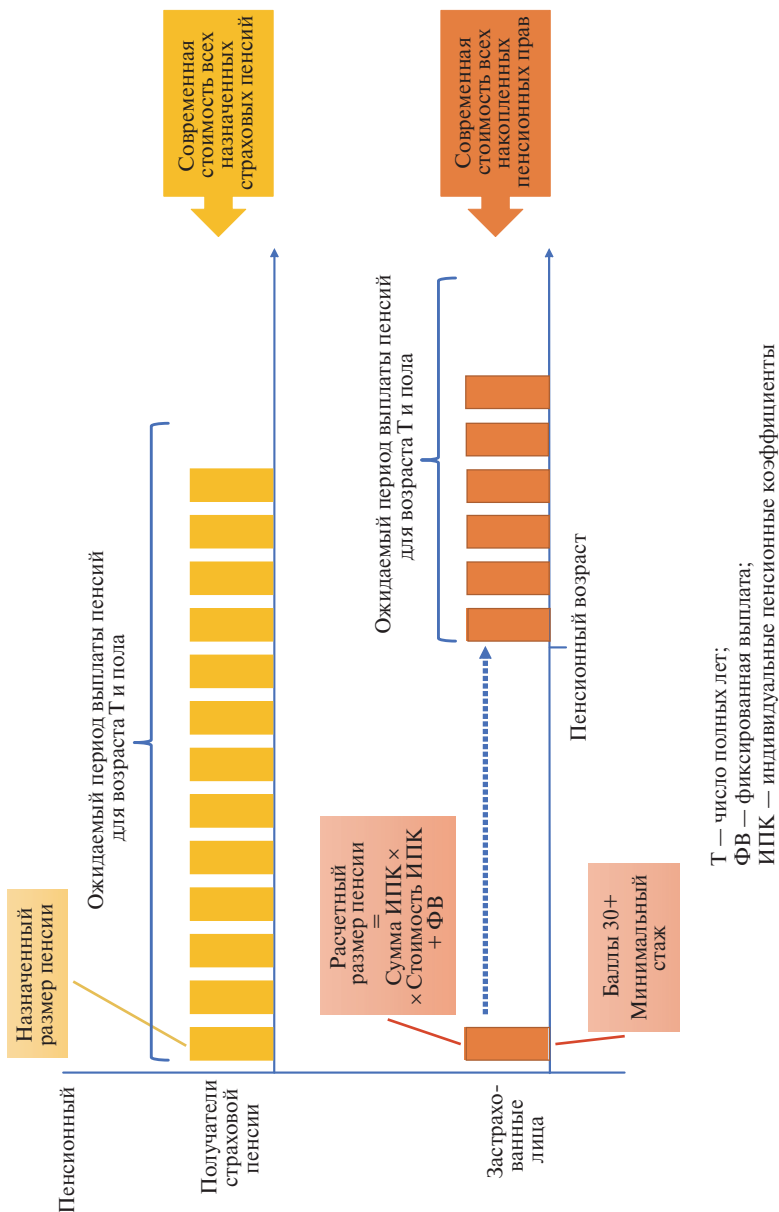


Рис. 16. Принципиальная схема расчета потока выплат по страховой компоненте

Пересмотр базового сценария может осуществляться в случае изменения условий и норм пенсионного законодательства, изменения требований к целям и задачам актуарного оценивания, а также в рамках совершенствования практики актуарного оценивания. В условиях первого применения целесообразно выбирать наиболее простые и однозначно интерпретируемые подходы, позволяющие обеспечить решение основной задачи — формирование инструментария оценки развития пенсионной системы.

Оценивание обязательств, предусмотренных бюджетом ПФР (вариант 3)

Целью актуарного оценивания в этом варианте является осуществление расчета современной стоимости финансовых обязательств перед лицами, имеющими право на страховую пенсию и иные выплаты. Объектом актуарного оценивания выступает ПФР, а предметом актуарного оценивания — финансовые обязательства ПФР по всем назначенным пенсиями и иным выплатам, которые осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [№ 432-ФЗ]. В дополнение к предыдущему варианту расчет обязательств осуществляется по всем видам выплат.

Актуарный баланс ОПС и ПФР (варианты 4 и 5)

Целью актуарного оценивания является осуществление расчета современной стоимости доходов и расходов ОПС (вариант 4) или ПФР (вариант 5). Объектом актуарного оценивания выступает ПФР, а предметом актуарного оценивания — доходы и обязательства ОПС или ПФР.

В состав доходов, предусмотренных бюджетом ПФР, входят страховые взносы и трансферт из федерального бюджета. В дополнение к предыдущим вариантам необходимо спрогнозировать будущие поступления ПФР. Появление публичных оценок доходов пенсионной системы — это шаг к признанию «внутреннего пенси-

онного долга», к количественной оценке обязательств федерального бюджета по финансированию ПФР.

Формулируя постановку задачи на проведение актуарного оценивания, нужно принимать во внимание, что задачи актуарного оценивания и актуарного моделирования могут реализовываться параллельно. Исходя из практики утверждения бюджетных показателей на один год и бюджетных проектировок на два последующих года, проведение актуарного оценивания в отношении признанных и документально зафиксированных финансовых обязательств выглядит наиболее рациональным и предпочтительным, поскольку результат будет прямо корреспондировать с данными об исполнении бюджета ПФР за отчетный год. В рамках такой постановки задачи ПФР имеет две оценки: расходы на год и оценку будущих расходов по выплате всех назначенных на этот год пенсий.

При оценивании учитывается ежегодное признание новых обязательств и прекращение текущих, что отражается в анализе данных на начало и конец отчетного периода. Учитывая, что актуарное оценивание, как и бюджетирование, осуществляется ежегодно, актуарный анализ позволяет выявить факторы, которые оказывали влияние на изменение размера современной стоимости обязательств за отчетный год и, соответственно, могут оказать влияние на долгосрочную финансовую устойчивость ПФР.

4.3. Цели актуарного оценивания и структура Отчета о результатах актуарного оценивания

Одним из ключевых решений является выбор целей актуарного оценивания. В международных стандартах рассматриваются следующие цели проведения актуарного оценивания:

- 1) определение текущего финансового статуса и прогнозов финансовых показателей пенсионной программы;
- 2) оценка устойчивости пенсионной программы в условиях текущих ставок страховых взносов и определение оптимальных методов ее финансирования;

- 3) определение факторов, которые могут привести к нарушению финансовой устойчивости пенсионной программы в будущем;
- 4) разработка рекомендаций по реализации регуляторных и финансовых мер, обеспечивающих балансировку пенсионной системы;
- 5) обеспечение адекватного размера пенсий с учетом ограничений, накладываемых национальной финансово-экономической ситуацией.

Простой перенос зарубежных практик и стандартов в российскую реальность, как правило, неприменим, поэтому выбор целей надо осуществлять, опираясь на российское законодательство. Необходимо, учитывая сложившиеся механизмы, адаптировать процедуры актуарного оценивания к российским реалиям.

Рекомендуемая структура Отчета (Заключения) о результатах актуарного оценивания, исходя из российской специфики, может включать следующие элементы:

- 1) индикаторы развития пенсионной системы, расчеты текущих значений и выводы в контексте достижения целевых ориентиров Стратегии;
- 2) оценку актуарной стоимости обязательств;
- 3) долгосрочный прогноз ключевых показателей развития пенсионной системы (опционально);
- 4) элементы раскрытия информации, рекомендованные российскими и международными актуарными стандартами, в том числе:
 - исходные данные, используемые для проведения расчетов и построения прогнозов,
 - актуарные предположения, используемые для расчета показателей пенсионной системы,
 - описание методологии;
- 5) анализ чувствительности результатов к изменению актуарных предположений и прогнозов;
- 6) сравнение показателей отчета с данными и оценками, полученными на предыдущую отчетную дату, и количественный анализ факторов, оказавших влияние на динамику показателей;
- 7) выводы и рекомендации.

Долгосрочный прогноз показателей пенсионной системы можно рассматривать как один из элементов мониторинга ее состояния в контексте реализации целей и задач Стратегии. Прогноз баланса пенсионной системы может включать оценки доходов ПФР за счет страховых пенсионных взносов на ОПС, расходов ПФР на выплату пенсий по ОПС, расходов на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, а также оценки межбюджетных трансфертов на выплату страховых пенсий (на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала, на возмещение засчитываемых нестраховых периодов, на компенсацию пониженных тарифов страховых взносов на ОПС) и на ОПС (на сбалансированность).

Ранее было показано, что сложившаяся в настоящее время практика предполагает использование пенсионных прогнозов преимущественно для внутренних целей. Ключевым аргументом отказа ПФР от раскрытия прогнозов является риск негативной общественной реакции не достижение прогнозных показателей. В случае если сохранится текущая политика раскрытия информации, включение прогноза ключевых показателей в состав публичной отчетности представляется нецелесообразным. Вместе с тем введение механизмов актуарного оценивания в практику работы ПФР может стать основанием для пересмотра сложившихся подходов.

Ключевым элементом Отчета о результатах актуарного оценивания является анализ чувствительности к изменению используемых актуарных предположений, например к изменению: предположений о смертности (изменение таблицы смертности) и об изменении смертности в будущем (старение населения, достижение национальной цели по увеличению ОПЖ), долгосрочных прогнозов Минэкономразвития России, предположений о порядке индексации пенсий, о распределении инвестиционного дохода по накопительным счетам и об индексации накопительных пенсий. Для оценки чувствительности может быть использован расчет современной стоимости для базового значения показателя и диапазонов его отклонения от базового значения. Подобное упражнение позволяет оценить влияние отдельных переменных на итоговый результат.

4. Модель актуарного оценивания российской пенсионной системы

В случае использования актуарных предположений, которые отличаются от предположений, использованных при подготовке предыдущего Отчета, необходимо рассчитать количественное влияние на стоимость обязательств по каждому изменению элемента прогноза. В Отчете должно быть представлено объяснение таких изменений. Аналогичные оценки проводятся и в отношении изменения состава и структуры получателей пенсии (новые назначения пенсий и смерти застрахованных лиц), а также изменений условий пенсионного обеспечения, произошедших в отчетном году (например, фактическая индексация пенсий, отличная от установленной в законодательстве/запланированной). Изменение размеров современной стоимости обязательств между отчетными датами может фиксироваться по образцу, приведенному в табл. 2.

Таблица 2. Изменение размеров современной стоимости обязательств между датами: пример оформления результатов

Наименование	Значение
Современная стоимость обязательств на 31.12.20XX – 1 (предыдущий год)	*****
В том числе:	
Изменение законодательства и НПА	+*****
Изменение состава и структуры базы получающих пенсии (и иные выплаты)	—*****
Изменение актуарных предположений	+*****
Современная стоимость обязательств на 31.12.20XX (текущий год)	*****

Актуарное оценивание выступает в качестве инструмента, дополняющего механизмы стратегического планирования и бюджетирования, применяемые ПФР. Мировая практика показывает, что развитые страны публикуют Отчеты о результатах актуарного оценивания на ежегодной основе. В Российской Федерации установлена процедура ежегодного утверждения бюджета ПФР, а также отчета о его исполнении. С учетом сложившейся практики

представляется целесообразным публиковать Отчет о результатах актуарного оценивания ПФР вместе с предоставлением проекта Закона об исполнении бюджета ПФР. Информация, полученная в ходе проведения актуарного оценивания, может быть качественным дополнением Годового отчета ПФР, который будет содержать не только ретроспективные данные, но также оценки будущих показателей и современной стоимости обязательств. Таким образом, основу для финансовых оценок, используемых при проведении актуарного оценивания, будут составлять данные аудированной (проверенной) финансовой отчетности.

4.4. Актуарное оценивание как инструмент оценки достижения целевых ориентиров Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы

Актуарное оценивание российской пенсионной системы может использоваться в качестве инструмента для оценки достижения целевых ориентиров Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы в Российской Федерации, являясь, таким образом, важным элементом стратегического планирования. Учитывая, что одна из целей Стратегии — обеспечение долгосрочной устойчивости пенсионной системы, появление регулярных оценок актуарной стоимости долгосрочных обязательств создаст инструмент для ее измерения в соответствии с международной практикой и стандартами. В этом контексте задача оценки достижения в будущем целевых ориентиров Стратегии должна рассматриваться как вытекающая из результатов актуарного прогнозирования ключевых параметров пенсионной системы. В практическом плане это означает, что для реализации актуарной оценки достижения целевых ориентиров Стратегии необходимо провести актуарное оценивание принятых обязательств и сделать прогноз основных показателей пенсионной системы. Далее прогнозные показатели, полученные в рамках процедуры актуарного оценивания, можно будет сравнить с целевыми ориентирами, предусмотренными Стратегией, и сделать вывод о степени их достижимости.

Текущую оценку достижения целевых ориентиров Стратегии можно осуществлять путем разработки синтетических показателей — индикаторов, учитывающих реализацию отдельных направлений или элементов Стратегии. В этом случае изменение динамики значений будет свидетельствовать о системных изменениях по направлению, охватываемому конкретным индикатором. Помимо общеизвестных индикаторов, таких как коэффициент замещения утраченного заработка, возможно введение специальных индикаторов, учитывающих особенности пенсионной системы и направления ее совершенствования.

Общая логика описания отдельного индикатора представлена на рис. 17.

Система индикаторов позволит осуществлять мониторинг отдельных направлений развития пенсионной системы, обеспечивая контроль эффективности принимаемых решений и реализуемых мероприятий в пенсионной сфере с учетом Стратегии.

Действующая Стратегия содержит комплексные предложения по взаимоувязанным мероприятиям, которые можно сгруппировать по семи направлениям: целевые значения, демография и макроэкономика (экзогенные факторы), тарифно-бюджетная политика, реформирование досрочных пенсий, пенсионные права, накопительные пенсии и корпоративные программы.

В соответствии с положениями Стратегии в качестве базовых целевых индикаторов развития пенсионной системы можно рассматривать:

- 1) индикатор уровня пенсионного обеспечения, измеряемый через соотношение среднего размера страховой пенсии по старости и ПМП. Данный индикатор, на наш взгляд, характеризует способность пенсионной системы справляться с функцией защиты пенсионеров от бедности. В Стратегии для него предусмотрен целевой ориентир на уровне 2,5–3 ПМП к 2030 г.;
- 2) индикатор «коэффициент замещения утраченного заработка», в отношении которого в Стратегии установлен ориентир на уровне 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате для страховой пенсии по старости. Важно подчеркнуть, что ни Стратегия, ни нормативные правовые акты или методические документы, приня-

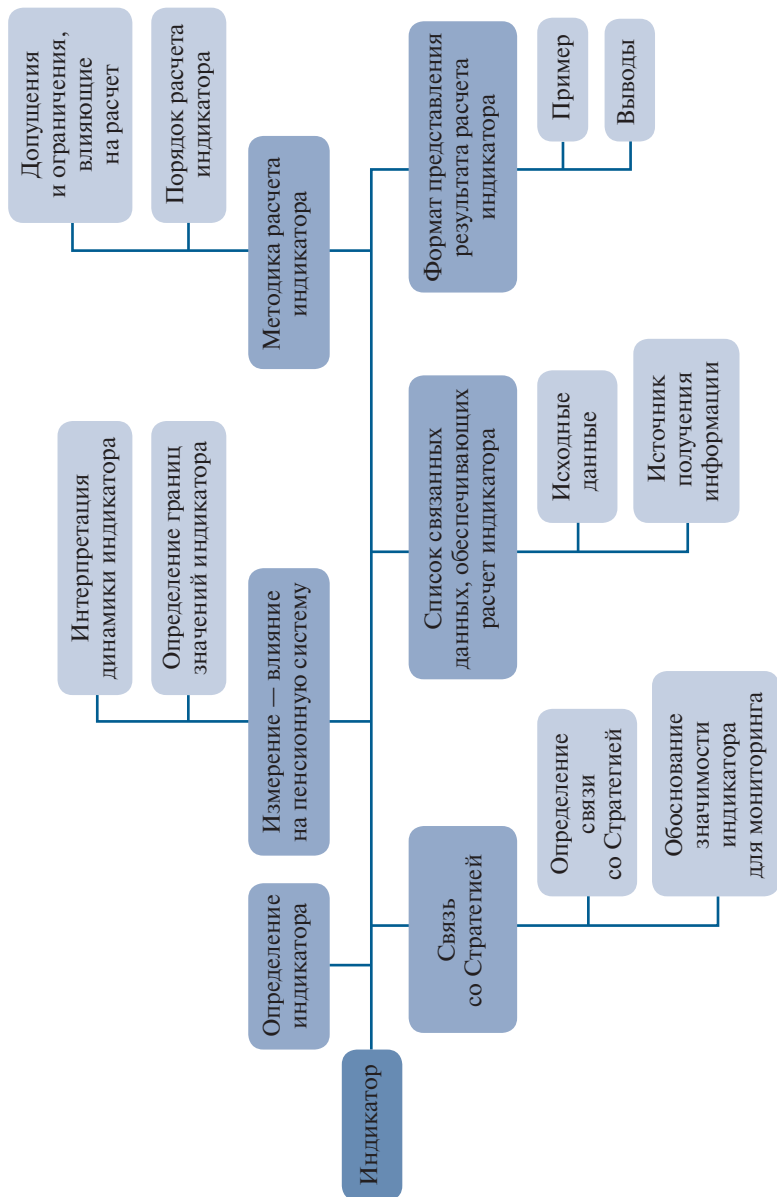


Рис. 17. Общая логика описания отдельного индикатора

тые в развитие Стратегии, не содержат конкретной методики расчета данного коэффициента. В российском законодательстве отсутствует четкое определение нормативного страхового стажа — в Федеральном законе № 400-ФЗ термин остался применительно к расчету пенсий по случаю потери кормильца. В пенсионной формуле установлена минимально необходимая для назначения страховой пенсии по старости продолжительность страхового стажа. При этом в Стратегии «предусмотрено доведение нормативной продолжительности страхового (трудового) стажа до уровня, обеспечивающего сбалансированность прав и обязательств, — до 35 лет». Соответственно, для использования в качестве одного из индикаторов мониторинга реализации Стратегии необходимо принять методику расчета показателя либо набора показателей — теоретических и эмпирических, которые могут характеризовать адекватность уровня пенсий, их способность замещать утрачиваемый заработок.

На наш взгляд, наряду с обозначенными двумя целевыми показателями уровня пенсионного обеспечения не следует отказываться от расчета и мониторинга еще одного показателя, это:

- 3) индикатор, который широко — и при том ошибочно — известен в России как «коэффициент замещения», измеряемый через соотношение среднего размера пенсий и начисленной заработной платы. Не будучи собственно коэффициентом замещения, данный показатель характеризует относительный уровень пенсионных выплат, а в динамике — и «справедливость» пенсионной системы, показывая относительные выигрыши пенсионеров от экономического роста.

Кроме того, в связи с Указом Президента № 474 о национальных целях имеет смысл включить в данную группу индикаторов:

- 4) показатель размера пенсии в реальном выражении (год к году), который отражал бы динамику уровня пенсий относительно инфляции.

Изменения в социально-демографической структуре населения могут описываться по меньшей мере тремя индикаторами. Это:

- 5) индикатор «демографической нагрузки», измеряемый через соотношение численности лиц трудоспособного возраста и старше трудоспособного;

- 6) индикатор «страховой нагрузки», который измеряется через соотношение численности получателей страховых пенсий и численности наемных работников, уплачивающих страховые взносы; а также
- 7) индикатор ожидаемой продолжительности жизни в момент достижения общеустановленного пенсионного возраста (рассчитывается отдельно для каждого пола и для обоих полов вместе). С учетом национальной цели повышения продолжительности жизни можно ожидать положительной динамики данного показателя, но для пенсионной системы это будет означать увеличение средней продолжительности выплаты пенсий по старости, назначаемых на общих основаниях.

Одной из целей Стратегии выступает поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей. При этом понятие «приемлемого» уровня страховой нагрузки не является общепризнанным и четко определенным. Не ясно также, должен ли, по предположениям, уровень страховой нагрузки оставаться неизменным или границы «приемлемости» могут меняться. Важно помнить и о том, что задача выравнивания тарифов для всех категорий работодателей до сих пор не решена и вряд ли может быть решена в ближайшее десятилетие. Соответственно в рамках бюджетно-тарифного направления Стратегии можно выделить следующие индикаторы:

- 8) индикатор «эффективный тариф», отражающий фактический уровень страховых взносов в текущих экономических реалиях и оценках ФОТ;
- 9) индикатор «балансирующий тариф», который отражает размер тарифа страховых взносов, обеспечивающий уровень взносов, необходимый для выплаты всех страховых пенсий;
- 10) индикатор «обеспеченности ОПС страховыми взносами» — соотношение величины расходов по выплате страховых пенсий и страховых взносов;
- 11) индикатор «доля страховых взносов в ВВП», измеряемый через соотношение страховых взносов и валового внутреннего продукта;

12) индикатор «поддержки экономического роста», отражающий долю работодателей с пониженными тарифами в общей численности страхователей; расчет возможен: по количеству застрахованных, занятых в отраслях экономики, для которых установлены пониженные тарифы; по доле ФОТ застрахованных лиц, занятых в отраслях экономики, для которых установлены пониженные тарифы.

В рамках направления реформирования досрочных пенсий можно выделить:

13) индикатор «доли занятости на рабочих местах с вредными и опасными условиями труда», отражающий удельный вес работников, занятых во вредных или опасных условиях труда в общей численности наемных работников; расчет возможен: по количеству застрахованных, занятых на рабочих местах, для которых установлены дополнительные тарифы, или по доле ФОТ застрахованных лиц, занятых на рабочих местах, для которых установлены дополнительные тарифы;

14) индикатор «достаточности дополнительного тарифа» — соотношение суммы поступлений дополнительных страховых взносов и объема расходов на выплату досрочных пенсий пенсионерам (до достижения ими общеустановленного пенсионного возраста);

15) индикатор «пенсионеры, выходящие на пенсию досрочно», отражающий долю пенсионеров, пенсия которым назначена в текущем году ранее общеустановленного возраста, в общей численности пенсионеров, получающих страховую пенсию текущего года назначения.

В рамках направления совершенствования учета пенсионных прав в распределительной системе можно выделить следующие индикаторы:

16) индикатор «средний страховой стаж» — для лиц, пенсия которым назначена в текущем году, характеризующий как тенденцию по увеличению требований к минимальному страховому стажу, так и процессы на рынке труда и факторы, влияющие на величину пенсионных прав пенсионеров новых лет назначения;

17) индикатор «более поздний выход на пенсию», который отражает долю лиц, не обратившихся за назначением пенсии в общеустановленном пенсионном возрасте, выработавших нормативный стаж и имеющих необходимое количество пенсионных коэффициентов (баллов) в отчетном году;

18) индикатор «доля работающих пенсионеров», отражающий соотношение численности наемных работников и численности работающих получателей страховой пенсии.

По направлению совершенствования системы обязательных пенсионных накоплений показателем может стать:

19) индикатор «софинансирование», отражающий долю застрахованных лиц, вступивших в добровольные правоотношения по ОПС и уплачивающих дополнительные взносы в отчетном году.

Индикаторами формирования трехуровневой пенсионной системы являются:

20) индикатор «негосударственные пенсии», который отражает количество граждан, получающих негосударственные пенсии, в общей численности получателей страховых пенсий в отчетном году;

21) индикатор «развитие НПО», отражающий соотношение участников НПФ и общего количества наемных работников в отчетном году.

Ожидаемым результатом реализации Стратегии является качественное изменение состояния пенсионной системы, которое может выражаться в количественных показателях (рис. 18).

Исторические ряды по индикаторам целесообразно формировать с 2012 г. — даты принятия Стратегии. Для иллюстрации долгосрочных трендов можно использовать более длительные исторические отрезки.

Представляется, что механизм оценки актуарной стоимости обязательств, формирование системы индикаторов и инструменты долгосрочного прогнозирования развития пенсионной системы Российской Федерации позволят:

- 1) решать задачи бюджетного планирования, обеспечивая корректные оценки расходов на выплату пенсий в краткосрочном (до трех лет) периоде;

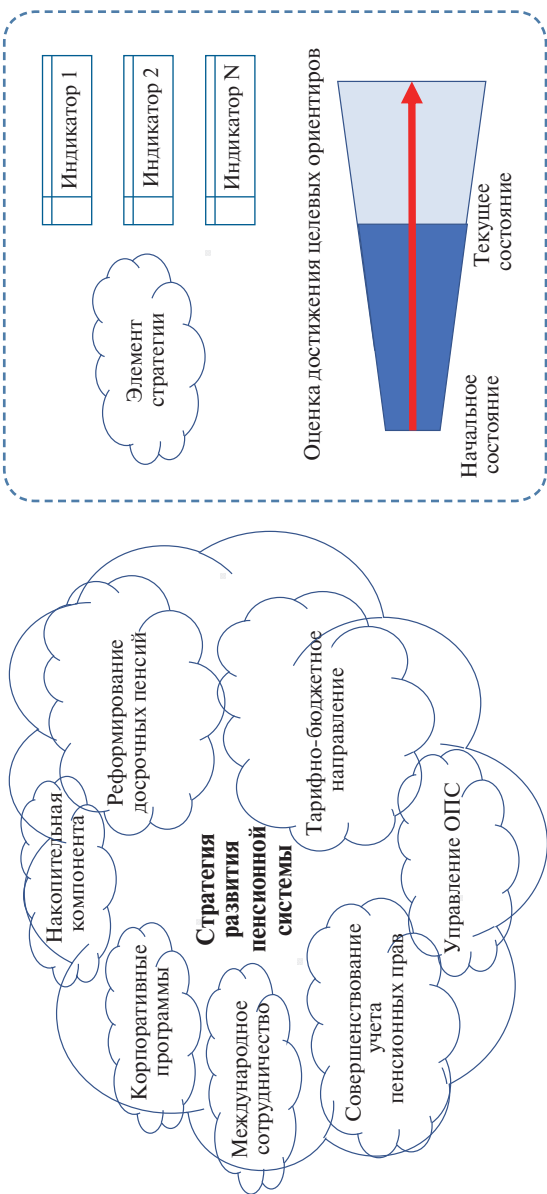


Рис. 18. Модель оценки результатов реализации Стратегии

- 2) сформировать систему управленческой и финансовой отчетности. Управленческая отчетность должна обеспечивать возможность анализа деятельности ПФР и тенденций развития пенсионной системы во всех существенных аспектах, а финансовые показатели — отражать основные экономические характеристики системы;
- 3) учитывать вопросы стратегического планирования в части решения пенсионных задач, исходя из приоритетов социально-экономического развития страны и, соответственно, обеспеченности необходимыми ресурсами, учитывать риски и их возможное влияние на исполнение пенсионных обязательств, разрабатывать эффективные механизмы обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы.

5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В конце 2012 г. в России была принята Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы в Российской Федерации, которая, по замыслу ее разработчиков, должна была заложить систему направлений развития российской пенсионной системы до 2030 г. в ответ на вызовы старения населения, деиндустриализации и значительных масштабов самозанятости и неформальной занятости, относительно высокого неравенства в заработках и др. Документ предусматривал достижение к 2030 г. двух основных целей: социально-приемлемого уровня пенсионного обеспечения и сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Важно при этом подчеркнуть, что Стратегия была принята в тот период, когда уровень пенсий был достаточно высок по причине проведения нескольких значительных индексаций и валоризации пенсионных прав, заработанных до 2002 г., а также экономического подъема после выхода из кризиса 2008–2009 гг. Спустя восемь лет, прошедшие с момента принятия Стратегии, во-первых, изменились внешние условия существования пенсионной системы. В частности, начиная с 2014 г. происходило снижение реальных доходов населения, включая реальный размер заработной платы и пенсий. Усилились бюджетные ограничения, влияющие на возможности федерального бюджета софинансировать пенсионные обязательства. Пандемия в еще большей степени усугубила эти процессы.

Во-вторых, изменился политический контекст реализации Стратегии в связи с появлением указов Президента России о национальных целях развития и соответствующих национальных проектов. Результаты анализа, представленного в первых двух разделах настоящего доклада, свидетельствуют о том, что гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения, заявленное в Стратегии в качестве одной из целей развития пенсионной системы России, согласуется с национальными целями развития Российской Федерации на период до 2024

и 2030 гг., в том числе в контексте ратификации Россией в 2019 г. Конвенции № 102 МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения».

В-третьих, за прошедшие восемь лет развитие пенсионной системы значительно отклонилось от тех векторов, которые были заложены в Стратегии: часть решений до сих пор не реализована, одновременно приняты решения, не предусмотренные Стратегией, или даже противоречащие ее положениям. Так, несмотря на то что введение с 2015 г. новой пенсионной формулы для расчета страховой пенсии согласуется с направлениями, заложенными в Стратегии, по прошествии шести лет с момента введения этой формулы стали очевидны ее ограничения — как в способности обеспечить достижение заложенных в Стратегии целевых ориентиров, так и во влиянии на трудовое и пенсионное поведение застрахованных.

Кроме того, несмотря на начатую — и предусмотренную Стратегией — реформу досрочных пенсий, механизм реализации этой реформы, обоснованность дополнительных тарифов вызывает множество вопросов, а аттестация рабочих мест приводит к незапланированным побочным результатам. В то же время, вопреки Стратегии, не были повышены требования к стажу для педагогических, медицинских и творческих работников, а в результате повышения пенсионного возраста появились даже новые категории граждан, имеющих право на досрочный выход на пенсию. Институт досрочных пенсий по-прежнему рассматривается правительством как один из инструментов решения широких социально-экономических задач, выходящих за рамки пенсионного обеспечения.

Не было реализовано и установление единых тарифов страховых взносов в отношении всех категорий работодателей. Напротив, для отдельных субъектов экономической деятельности запланировано дальнейшее снижение тарифа страховых взносов на ОПС, что противоречит Стратегии. Правила уплаты страховых взносов (продление сроков, их снижение либо отмена) также были изменены в условиях развернувшейся в 2020 г. пандемии новой коронавирусной инфекции в целях поддержки экономики.

Наконец, в-четвертых, динамика показателей свидетельствует о том, что примерно на середине пути — через восемь лет после

принятия Стратегии и за девять лет до ее завершения — движение в сторону поставленных целей не происходит. Кроме того, из текста Стратегии не вполне понятны целевые ориентиры и механизмы их достижения в области обеспечения сбалансированности и финансовой устойчивости пенсионной системы России. Несмотря на то что сложившаяся в России пенсионная система сочетает в себе несколько уровней пенсионного обеспечения, как это и предусмотрено Стратегией, они не сбалансированы по своим целям, охвату населения и размерам пенсионных выплат. Остается нерешенным вопрос с накопительной пенсией: «заморозка» взносов на индивидуальные накопительные счета в рамках ОПС произошла вопреки положениям Стратегии, а ни один из проработывавшихся правительством проектов стимулирования добровольных пенсионных накоплений (ИПК/ГПП) до сих пор не принят, что ставит под угрозу достижение задачи по формированию приемлемого уровня пенсионных прав для среднего класса.

Во втором разделе доклада показано, что пенсионные системы большинства стран — и Россия не является исключением — находятся под влиянием большого числа внутренних и внешних факторов, определяющих их развитие; среди них наиболее значимыми признаются старение населения, структурные изменения на рынке труда, макроэкономические факторы. Структура населения в 2021 г., по сравнению с 2012 г., когда была принята Стратегия, уже заметно сдвинулась в сторону более старших возрастов, и, как показывают демографические прогнозы, движение в сторону постарения возрастного состава населения в ближайшее десятилетие усилится. Пандемия коронавируса, при всем ее негативном влиянии на число смертей и ожидаемую продолжительность жизни в 2020 г., не станет фактором изменения тренда старения, который прежде всего обусловлен устойчиво низким уровнем рождаемости. При этом в случае реализации нормативного сценария изменения смертности — в соответствии с целевыми ориентирами по достижению ОПЖ на уровне 78 лет к 2030 г. — в ближайшие годы будет происходить усиление темпов старения населения, в том числе за счет снижения смертности в старших возрастах и увеличения периода получения пенсии.

Принятые за прошедшие восемь лет решения по увеличению требований к минимальной продолжительности страхового стажа и величине индивидуального пенсионного коэффициента, по реформированию досрочных пенсий и, наконец, повышению общеустановленного пенсионного возраста в целом отвечают демографическим вызовам развития пенсионной системы. Однако эффекты этих мер имеют ограниченный либо по охвату населения (досрочные пенсии, ужесточение условий для получения страховой пенсии по старости), либо по продолжительности действия (ограниченного периодом изменения границ пенсионного возраста) характер. Вероятнее всего, после 2030 г. потребуются дополнительные решения, направленные на ребалансировку пенсионной системы в условиях старения населения.

Специфичными для России факторами развития пенсионной системы являются высокая доля неформальной и скрытой занятости, низкий уровень заработных плат, распределение бремени страховых взносов на ОПС в пользу работодателя без участия работника, дисбаланс между требованиями к минимальному страховому стажу для назначения страховой пенсии и ожидаемым периодом пенсионных выплат, сохранение обширного института досрочных пенсий, отсутствие системного подхода к развитию пенсионной системы в целом. Принятые после 2012 г. решения в пенсионной сфере (изменение пенсионной формулы, ужесточение требований к стажу и индивидуальному пенсионному коэффициенту, введение дополнительного тарифа для досрочных пенсий, повышение общеустановленного пенсионного возраста) отвечают лишь на часть этих вызовов. К числу постоянно откладываемых решений можно отнести вопрос о повышении личного участия застрахованных лиц в формировании будущих пенсионных прав путем введения взносов с заработков самих работников; системную реформу досрочных пенсий; форматы участия в пенсионной системе самозанятого населения и новых категорий занятых (работников платформенной экономики).

Часть вызовов, связанных с рынком труда, — растущая распространенность нестандартной и неформальной занятости, низкий уровень оплаты труда — находится за рамками пенсионной

системы и ответить на них с помощью инструментов пенсионной реформы невозможно. В то же время с учетом этих особенностей российского рынка труда повышение требований к стажу и величине индивидуального пенсионного коэффициента создает риски сужения охвата граждан России системой ОПС, поскольку все большее число из них не сможет претендовать на страховую пенсию по старости. В свою очередь, это, с одной стороны, создает риски для достижения национальной цели по снижению бедности, а с другой — противоречит стабильно высоким ожиданиям населения, что государство создаст условия для предотвращения бедности в старших возрастах, и, следовательно, может усиливать социальную напряженность.

Решение об отмене индексации пенсии работающим пенсионерам, направленное на усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении, также имеет среди побочных следствий снижение масштабов формальной занятости в старших возрастах (что противоречит политике активного долголетия) и более медленный рост доходов пенсионеров. А значит — более высокие риски недостижения национальной цели по снижению бедности.

Наконец, не вполне согласуются с национальной целью «обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан, в том числе роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и противоречат задаче Стратегии по достижению приемлемого уровня пенсий для среднего класса отдельные реформы, затрагивающие интересы среднего класса. В их числе: (1) мораторий на пенсионные накопления (и приостановленный вопрос об ИПК, ГПП) и (2) введение страхового тарифа в размере 10% к доходам, превышающим предельную величину. «Заморозка» взносов на обязательные пенсионные накопления стала важным фактором, подрывающим доверие к государству не только в пенсионной, но и в более широкой социальной сфере и снижающим интерес населения к инвестиционным стратегиям.

Поскольку пенсионные системы являются одними из наиболее масштабных по охвату и затратных государственных социальных программ, любые решения по изменению условий их функционирования оказывают значительное влияние на различные группы

населения и их экономическое поведение. Это означает, с одной стороны, что все пенсионные изменения должны быть обоснованы, а их последствия — просчитаны, а с другой — что необходимо обеспечить баланс между экономическими и социальными целями функционирования пенсионной системы. В такой ситуации крайне важно, чтобы все заинтересованные стороны владели объективной информацией, позволяющей принимать обоснованные и взвешенные решения относительно пенсионных сценариев.

Актuarное оценивание пенсионной системы позволяет измерять эффективность происходящих изменений. При формировании актuarной отчетности выявляются краткосрочные и долгосрочные тенденции, которые способны лишити пенсионную систему устойчивости. Эта информация дает возможность заинтересованным сторонам подготовити к реформам и корректировать свои действия в рамках переходного периода. Доступная и понятная информация повышает общественное доверие к пенсионной системе и усиливает вероятность расширения общественной и политической поддержки необходимых изменений.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы предусматривает формирование единой системы актuarного оценивания, которое предполагалось осуществити в 2014–2015 гг. Переход к актuarной оценке стоимости пенсионных обязательств представляется особенно актуальным в контексте обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы, являющейся целью Стратегии. Тем не менее до сих пор основной публичной отчетностью, характеризующей состояние российской пенсионной системы, остается бюджет ПФР, определяющий доходы и расходы на один календарный год. Анализ российского законодательства и практики оценивания пенсионной системы, представленный в третьем разделе доклада, показал, что хотя де-юре возможность проведения регулярного актuarного оценивания ПФР существует, де-факто она пока не реализуется.

Поскольку актuarное оценивание ПФР сейчас не является обязательным, оно зачастую подменяется моделированием — оценкой факторов, влияющих на развитие пенсионной системы, — результатами которого, как правило, носят сугубо информационно-приклад-

ной характер: к ним не предъявляются требования по раскрытию применяемой методологии и использованных предположений. В соответствии с рекомендациями МАСО — МОТ методология актуарного оценивания может определяться решением органа, администрирующего пенсионную систему (например, Правление ПФР). Для внешних пользователей методология актуарных расчетов и набор используемых данных и предположений для прогнозирования российской пенсионной системы в настоящее время являются непрозрачными. Кроме того, ключевым отличием российской практики актуарного оценивания ОПС является полная интеграция Департамента в текущую систему согласования в рамках Исполнительной дирекции ПФР, его зависимое положение в иерархической системе управления и необходимость строить прогнозы, исходя из логики действующих нормативов.

В зарубежных странах задача количественного оценивания и мониторинга развития пенсионных систем решается в рамках их актуарного оценивания и подготовки публичных отчетов по его результатам. Актуарное оценивание государственных пенсионных систем может проводиться независимой структурой (Великобритания, Канада) либо подразделением ведомства, отвечающего за пенсионное обеспечение (США, Швеция).

Проведенный анализ публичных актуарных отчетов о состоянии национальных пенсионных систем других стран свидетельствует о том, что большинство из них придерживается международных стандартов и рекомендаций, разработанных МОТ, МАСО — МОТ и МАА в части структуры отчета. Однако существуют различия в формате и изложении материала, обусловленные особенностями национального законодательства и практикой делового оборота. Отчеты включают как исторические данные, так и результаты прогноза ключевых характеристик пенсионной системы, а также баланса доходов и расходов. Прогнозы готовятся как на относительно короткий (от одного года до пяти лет) период, так и на длительный (ближайшие три-пять десятилетий). Все рассмотренные отчеты содержат подробные исходные данные в разрезе основных категорий получателей пенсий, а также анализ этих данных, прогноз численности и размера пенсий. Обязательным

элементом актуарного отчета является анализ чувствительности к изменению факторов риска и актуарных предположений. Указывается авторство; подписавший отчет актуарий заявляет о соответствии используемой методологии актуарным стандартам.

Основными этапами актуарного оценивания в соответствии с международными стандартами и изученной практикой зарубежных стран выступают: подготовка исходных данных, подготовка сценариев и формирование актуарных предположений, проведение актуарных расчетов и моделирования, публикация Отчета о результатах актуарного оценивания. В рамках подготовки первого Отчета международные организации рекомендуют использовать наиболее простые предположения и однозначно интерпретируемые подходы. В базовом сценарии предлагается осуществлять расчеты на условиях, сложившихся на момент проведения оценивания, которые могут быть пересмотрены в будущем с учетом изменения норм пенсионного законодательства, а также изменения целей и задач актуарного оценивания.

При этом задачи актуарного оценивания должны отражать практические задачи управления, учитывать особенности российского законодательства. Проведение актуарного оценивания в отношении финансовых обязательств ОПС, утвержденных бюджетами ПФР, представляется наиболее обоснованным, так как результаты оценивания будут прямо корреспондировать с данными об исполнении бюджетов ПФР. В ходе актуарной оценки могут быть выявлены факторы, влияющие на изменение стоимости обязательств и, как следствие, на долгосрочную финансовую устойчивость пенсионной системы.

В четвертом разделе настоящего Отчета сформулированы предложения по формированию модели актуарного оценивания российской пенсионной системы. Отмечено, что в актуарном оценивании могут быть использованы методы «закрытых» и «открытых» групп. В первом случае оцениваются обязательства перед участниками, реализовавшими свое право требования к ПФР (получающими пенсионные и иные выплаты), а также перед участниками, сформировавшими пенсионные права, необходимые для обращения за выплатами. Во втором случае дополнительно учитывается

вероятность реализации права требования новых участников (до момента обращения за выплатами). С учетом структуры обязательного пенсионного страхования выбор методики актуарного оценивания целесообразно осуществлять для страховой и накопительной компонент. В докладе предлагается к обсуждению пять вариантов актуарного оценивания: 1) оценивание обязательств по ОПС перед пенсионерами, получающими пенсию; 2) оценивание обязательств по ОПС перед пенсионерами и застрахованными лицами, приобретшими право на страховую пенсию; 3) оценивание обязательств ПФР перед всеми получателями пенсий и иных выплат, предусмотренных бюджетом ПФР; 4) актуарный баланс ОПС; 5) актуарный баланс доходов и расходов ПФР.

Для оценки достижения целевых ориентиров Стратегии сформирована система индикаторов. Представлен критический анализ двух индикаторов — «коэффициент замещения утраченного заработка» и «уровень пенсий» (соотношение среднего размера страховой пенсии и ПМП), которые прямо предусмотрены Стратегией. Предлагается расширить набор индикаторов, исходя из задач, направлений и положений Стратегии: соответствие параметров пенсионной системы демографической и макроэкономической ситуации, поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности, реформирование системы досрочных пенсий, стимулирование позднего выхода на пенсию, совершенствование накопительной компоненты, развитие негосударственного пенсионного обеспечения и др.

Представляется возможным с учетом российского законодательства, а также международного регулирования и практики разработать и утвердить стандарты, регламентирующие актуарную деятельность в ПФР. Утверждение стандарта возможно в качестве Федерального стандарта и (или) в формате Стандарта СРО, в которую входят (или будут входить) актуарии ПФР, либо в формате отдельного нормативного правового акта ПФР, Минтруда России или Правительства РФ.

ИСТОЧНИКИ

- Вишневецкий А.Г., Васин С.А., Рамонов А.В.* Возраст выхода на пенсию и продолжительность жизни // Вопросы экономики. 2012. № 9. С. 88–109.
- Гимпельсон В.Е. и др.* Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения / В.Е. Гимпельсон, А.А. Зудина, Р.И. Капелюшников, А.Л. Лукьянова, А.Ю. Ощепков, С.Ю. Рощин, Л.И. Смирных, П.В. Травкин, А.В. Шарунина [Электронный ресурс]. 2017. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/03/Doklad_trud.pdf (дата обращения: 12.02.2021).
- Горлин Ю., Ляшок В., Малева Т.* Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 148–179.
- Грищенко Н.Б.* Реформы социального страхования: поиск баланса. (Social Insurance Reforms: Searching a Balance) // SSRN. 2019. 152 с.
- Капелюшников Р.И.* Неформальная занятость в России: что говорят альтернативные определения? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2013. № 4. С. 52–83.
- Кравченко Е.В.* Современные пенсионные системы: вызовы, тенденции, перспективы // Государственное и муниципальное управление. 2018. № 2. С. 83–91.
- Михайлова С.С.* Концептуальные основы актуарного моделирования пенсионной системы Российской Федерации // Финансы и кредит. 2014. № 6. С. 41–46.
- Мхитарян В.С., Михайлова С.С.* Статистическое исследование факторов, определяющих доходы пенсионной системы Российской Федерации // Вопросы статистики. 2014. № 6. С. 37–42.
- Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 17.02.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 15.02.2021).
- Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России. М., 2020. 744 с.
- Покида А.* Масштабы и следствия развития ненаблюдаемой «серой» экономики в различных сферах жизнедеятельности россий-

- ского общества // Центр социально-политического мониторинга РАНХиГС. 2014. 12 с.
- Покида А.Н., Зыбуновская Н.В.* О тенденциях занятости работающего населения // Социологические исследования. 2017. № 7. С. 54–59.
- Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 409 (ред. от 07.11.2020) «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» (вместе с «Правилами предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате налогов, авансовых платежей по налогам и страховых взносов», «Перечнем видов экономической деятельности для целей применения подпункта “г” пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349463/ (дата обращения: 15.02.2021).
- Постановление Правительства РФ от 24.04.2020 № 570 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351204/ (дата обращения: 17.02.2021).
- Постановление Правительства РФ от 15.05.2020 № 685 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_352710/ (дата обращения: 16.02.2021).
- Постановление Правительства РФ от 07.11.2020 № 1791 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_367607/ (дата обращения: 16.02.2021).
- Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139981/ (дата обращения: 10.03.2021).
- Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2019 № 888-р «Об утверждении плана мероприятий Правительства РФ по реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_324318/ (дата обращения: 12.11.2020).

- Седова М.Л.* Сбалансированность бюджета Пенсионного фонда России и проблемы финансовой устойчивости пенсионной системы // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 5. С. 64–70.
- Синявская О.В.* Пенсионная система // Российская экономика: настоящее и перспективы после реформ: курс лекций. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019. Гл. 7. С. 176–229.
- Система национальных счетов // Европейская комиссия. Международный валютный фонд. Организация экономического сотрудничества и развития. Организация Объединенных Наций. Всемирный банк. Нью-Йорк, 2008. 827 с.
- Соловьев А.К.* Основные параметры долгосрочного развития пенсионной системы на основе актуарных расчетов // Проблемы прогнозирования. 2009. № 4. С. 102–113.
- Соловьев А.К.* Пенсионные права застрахованных лиц: проблемы формирования и риски реализации: моногр. М.: Прометей, 2020. 326 с.
- Соловьев А.К.* Пенсионные системы в контексте страховых принципов // Журнал новой экономической ассоциации. 2012. № 3. С. 141–166.
- Соловьев А.К.* Повышение пенсионного возраста: демографические условия и макроэкономические риски // Экономист. 2015. № 7. С. 3–12.
- Счетная палата. *Счетная палата указала на недоработки Системы индивидуального учета ПФР [Электронный ресурс].* 2020. URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-ukazala-na-nedorabotki-sistemy-individualnogo-ucheta-pfr> (дата обращения: 20.02.2021).
- ТЗ-127. Рекомендации по расширению практик активного долголетия и повышения качества жизни лиц старшего поколения на основе анализа динамики индекса активного долголетия. 2020.
- Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 12.03.2021).
- Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (дата обращения: 11.03.2021).

- Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О государственной социальной помощи». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23735/ (дата обращения: 02.03.2021).
- Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34447/ (дата обращения: 06.03.2021).
- Федеральный закон от 30.09.2013 № 255-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2012 год». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152469/ (дата обращения: 17.02.2021).
- Федеральный закон от 02.11.2013 № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153907/ (дата обращения: 26.02.2021).
- Федеральный закон от 04.12.2013 № 351-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155248/ (дата обращения: 15.02.2021).
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156525/ (дата обращения: 26.02.2021).
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 421-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О специальной оценке условий труда”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156563/ (дата обращения: 17.02.2021).
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156541/ (дата обращения: 17.02.2021).
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О специальной оценке условий труда». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156555/ (дата обращения: 26.02.2021).
- Федеральный закон от 14.10.2014 № 298-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2013 год». URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169743/ (дата обращения: 19.02.2021).

Федеральный закон от 01.12.2014 № 410-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам формирования пенсионных накоплений». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171564/ (дата обращения: 17.02.2021).

Федеральный закон от 05.10.2015 № 279-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2014 год». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186968/ (дата обращения: 17.02.2021).

Федеральный закон от 14.12.2015 № 373-ФЗ «О внесении изменений в статью 33.3 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190436/ (дата обращения: 19.02.2021).

Федеральный закон от 29.12.2015 № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191264/ (дата обращения: 19.02.2021).

Федеральный закон от 03.07.2016 № 243-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200512/ (дата обращения: 03.03.2021).

Федеральный закон от 03.07.2016 № 250-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Рос-

- сийской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200559/ (дата обращения: 18.02.2021).
- Федеральный закон от 31.10.2016 № 378-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2015 год». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206486/ (дата обращения: 25.02.2021).
- Федеральный закон от 19.12.2016 № 447-ФЗ «О внесении изменений в статью 33.3 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и статью 6.1 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209016/ (дата обращения: 17.02.2021).
- Федеральный закон от 16.10.2017 № 288-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2016 год». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280369/ (дата обращения: 26.02.2021).
- Федеральный закон от 20.12.2017 № 413-ФЗ «О внесении изменений в статью 33.3 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и статью 6.1 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285606/ (дата обращения: 18.02.2021).
- Федеральный закон от 28.12.2017 № 420-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Федерального закона “О страховых пенсиях”, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии и фиксированной выплаты к страховой пенсии». URL:

- http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286453/ (дата обращения: 25.02.2021).
- Федеральный закон от 03.10.2018 № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции № 102)». URL: <http://base.garant.ru/72066788/> (дата обращения: 12.03.2021).
- Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308156/ (дата обращения: 16.02.2021).
- Федеральный закон от 11.10.2018 № 356-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2017 год». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308731/ (дата обращения: 27.02.2021).
- Федеральный закон от 28.11.2018 № 432-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312086/ (дата обращения: 24.02.2021).
- Федеральный закон от 16.10.2019 № 333-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2018 год». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335612/ (дата обращения: 05.03.2021).
- Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349084/ (дата обращения: 04.03.2021).
- Федеральный закон от 08.06.2020 № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- Федеральный закон от 15.10.2020 № 316-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2019 год». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365117/ (дата обращения: 18.02.2021).
- Федеральный закон от 15.10.2020 № 322-ФЗ «О внесении изменений в статью 430 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365118/ (дата обращения: 17.02.2021).

- Федеральный закон от 29.12.2020 № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372636/ (дата обращения: 16.02.2021).
- Центр МАСО по повышению стандартов. Актуарная работа по социальному обеспечению: методич. рекомендации [Электронный ресурс]. URL: <https://ww1.issa.int/ru/guidelines/act> (дата обращения: 07.03.2021).
- Центр МАСО по повышению стандартов. Руководство ISSA [Электронный ресурс]. URL: <https://ww1.issa.int/ru/guidelines> (дата обращения: 11.03.2021).
- Чичканов В.П., Чистова Е.В.* Реформирование пенсионной системы России: направления развития и критерии оценки // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 4. С. 606–616.
- Actuarial Report (30th) on the Canada Pension Plan [Electronic resource]. 2018. URL: <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/oca-bac/ar-ra/cpp-rpc/Pages/cpp30.aspx> (date of access: 05.03.2021).
- Barr N., Diamond P.* Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions // International Social Security Review. 2009. Vol. 62. No. 2. P. 5–29.
- Boado-Penas M.C., Valdés-Prieto S., Vidal-Meliá C.* The Actuarial Balance Sheet for Pay-as-you-go Finance: Solvency Indicators for Spain and Sweden // Fiscal Studies. 2008. Vol. 29. No. 1. P. 89–134.
- Cichon M. et al.* Financing Social Protection / M. Cichon, W. Scholz, A. Van de Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon / International Labour Organization. Geneva, 2004. Vol. 5. 621 p.
- Franco D., Marino M.R., Zotteri S.* EU Fiscal Rules: The Role of Pension Expenditure Projections and of Pension Liabilities // Proceedings. 2005. No. 6. 54 p.
- Garcia M.T., Silva A.F.R.R.* Assessing Pension Expenditure Determinants: The Case of Portugal. REM Working paper series. 2019. 25 p.
- Government Actuary's Department [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/government-actuaries-department> (date of access: 15.03.2021).
- Government Actuary's Department. Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as at April 2015 Funds [Electro-

- nic resource]. 2017. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/653374/QR_2017_report_Oct_2017.pdf (date of access: 16.03.2021).
- Government Actuary's Department. Report by the Government Actuary on: The Draft Social Security Benefits Up-rating Order 2019; and The Draft Social Security (Contributions) (Rates, Limits and Thresholds Amendments and National Insurance Funds Payments) Regulations 2019 [Electronic resource]. 2019. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/report-to-parliament-on-the-2019-re-rating-and-up-rating-orders> (date of access: 05.03.2021).
- Holzmann R.* Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges // *International Social Security Review*. 2013. Vol. 66. No. 2. P. 1–29.
- Human Mortality Database [Electronic resource]. URL: <https://www.mortality.org/> (date of access: 06.03.2021).
- ILO. Internal Guidelines for the Actuarial Analysis of a National Social Security Pension Scheme [Electronic resource]. 1998. URL: https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/actuarial-and-financial-advisory-services/WCMS_205314/lang--en/index.htm (date of access: 15.03.2021).
- International Actuarial Association. International Standards of Actuarial Practice (ISAPs) [Electronic resource]. URL: https://www.actuaires.org/index.cfm?lang=EN&DSP=PUBLICATIONS&ACT=STANDARDS_ISAP (date of access: 16.03.2021).
- Lee R.D.* The Formal Demography of Population Aging, Transfers, and the Economic Life Cycle // *Demography of Aging*. 1994. P. 8–49.
- Lequiller F.* Recording Liabilities of Pension Schemes: The Very Interesting Case of the Swedish “Inkomstpension” / OECD. Paris, 2004. 12 p.
- Metzger C.* An Actuarial Balance Sheet of the Swiss Old-Age Pension Scheme // *International Social Security Review*. 2018. Vol. 71. No. 1. P. 25–49.
- Novy-Marx R.* Economic and Financial Approaches to Valuing Pension Liabilities. Pension Research Council Working Paper No. PRC WP2013-09. 2013. 25 p.
- OECD. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing, 2019.
- OECD Tax Database. Explanatory Annex. Part III. Social Security Contributions. OECD, 2018. 58 p.

- OECD. Taxing Wages. OECD-Publishing, 2017. 584 p.
- Office of the Chief Actuary. Actuarial Publications [Electronic resource]. URL: <https://www.ssa.gov/oact/pubs.html> (date of access: 16.03.2021).
- Office of the Chief Actuary Canada [Electronic resource]. URL: <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/oca-bac/Pages/default.aspx> (date of access: 05.03.2021).
- Office of the Chief Actuary. Canada Pension Plan Actuarial Adjustment Factors as Specified in the: 27th Actuarial Report on the Canada Pension Plan as at 31 December 2015. Actuarial Study No. 18 [Electronic resource]. 2017. URL: <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/ocaas18.pdf> (date of access: 15.03.2021).
- Office of the Chief Actuary SSA [Electronic resource]. URL: <https://www.ssa.gov/oact/actuaries/index.html> (date of access: 15.03.2021).
- Ofori-Abebrese G., Pickson R.B., Abubakari S.* Assessing the Impact of Macroeconomic Variables on Pension Benefits in Ghana: A Case of Social Security and National Insurance Trust // South African Journal of Economic and Management Sciences. 2017. Vol. 20. No. 1. P. 1–10.
- Pallares-Miralles M., Romero C., Whitehouse E.* A Worldwide Overview of Facts and Figures. Working paper No. 69724. 2012.
- Peris-Ortiz M., Álvarez-García J., Domínguez-Fabián I., Devolder P.* (eds). Economic Challenges of Pension Systems. A Sustainability and International Management Perspective. Springer, 2020. 710 p.
- Plamondon P. et al.* Actuarial Practice in Social Security / P. Plamondon, A. Drouin, G. Binet, M. Cichon, W. McGillivray, M. Bédard, H. Pérez-Montas / International Labour Organization. Oxford, 2002. 513 p.
- Policy for Supplying Actuarial Information and Services on the Canada Pension Plan [Electronic resource]. URL: <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/ocacpp.pdf> (date of access: 11.03.2021).
- Scholz W., Hagemeyer K., Cichon M.* Social Budgeting / International Labour Organization. Geneva, 2000. 328 p.
- Settergren O.* New Use of an Old Italian Invention: The Double-Entry Bookkeeping Used to Monitor and Secure Financial Stability of the New Swedish Pay-as-you-go Pension Plan / Hitotsubashi University. 2004. 15 p.
- Social Security. Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific / International Social Security Association. Washington, 2014a. 25 p.

- Social Security. Social Security Programs Throughout the World: Europe / International Social Security Association. Washington, 2014b. 325 p.
- Social Security. Social Security Programs Throughout the World: The Americas / International Social Security Association. Washington, 2015. 231 p.
- Swedish Pensions Agency [Electronic resource]. URL: <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/publications0> (date of access: 05.03.2021).
- Swedish Pensions Agency. Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2019 / Swedish Pensions Agency. Stockholm, 2020. 111 p.
- The 2020 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds [Electronic resource]. 2020. URL: <https://www.ssa.gov/oact/TR/2020/index.html> (date of access: 02.03.2021).
- The Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada [Electronic resource]. URL: <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Pages/default.aspx> (date of access: 04.03.2021).
- United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Ageing 2019 / United Nations. N.Y., 2020. 64 p.

АВТОРЫ ДОКЛАДА

Синявская Оксана Вячеславовна

Кандидат экономических наук, заместитель директора Института социальной политики; заведующая Центром комплексных исследований социальной политики Института социальной политики; доцент департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

Якушев Евгений Львович

Заведующий Лабораторией развития пенсионной системы Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ

Червякова Анна Александровна

Научный сотрудник Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ

Научное издание

Синявская Оксана Вячеславовна
Якушев Евгений Львович
Червякова Анна Александровна

**Российская пенсионная система
в контексте долгосрочных вызовов
и национальных целей развития**

Доклад НИУ ВШЭ

Формат 60×88 ¹/₁₆
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 7,3. Уч.-изд. л. 5,9
Изд. № 2513

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ПАРТНЕРЫ



ЭНДАУМЕНТ-
ФОНД
НИУ ВШЭ



ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

ГЕНЕРАЛЬНОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ
АГЕНТСТВО



СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ РАДИОПАРТНЕР



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

Российская Газета



VTimes



Эноб.
snob.ru



деловой информационный
профиль



ПОЛИТ.РУ



журнал
стратегия

ИНДУСТРИЯ
ЕВРАЗИИ