

**А.К. Соловьев, С.А. Донцова, Е.Б. Новикова,
Н.И. Митронова, А.С. Шишова, О.А. Горская, Н.В. Мележик**

Макроанализ развития пенсионной системы России

Пенсионная реформа в нашей стране, основанная на страховых принципах, перешагнула рубеж второго десятилетия, и многие элементы, которые первоначально выписывались исходя из умозрительных конструкций и успешной практики западных стран, теперь приобрели реальные черты (количественные и качественные). В первую очередь это относится к принципиально новым ее элементам — накопительным способам пенсионного обеспечения.

Общественная и научная дискуссия вокруг позитивных и негативных последствий проведенной пенсионной реформы не затихает с начала 2000-х гг., когда формировались базовые страховые принципы трансформации советской пенсионной системы. Однако наибольшую остроту эти споры приобрели в связи с разработкой долгосрочной Стратегии развития пенсионной системы до 2050 г. (Стратегия-2050)¹ и альтернативной «пенсионной реформы», предложенной в известном проекте «Стратегия-2020».

При оценке текущих и долгосрочных последствий пенсионной реформы главное место уделяется проблеме так называемой нагрузки пенсионной системы на экономику страны в целом и на условия «развития бизнеса». При этом общественному мнению, по сути, навязывается аксиома о недопустимом объеме государственного финансирования пенсионной системы, который провоцирует текущий дефицит бюджета ПФР и его неконтролируемый рост по причине «демографической угрозы»².

«Угроза» исходит от увеличения продолжительности жизни людей на фоне отставания и даже снижения темпов рождаемости. В результате чисто логических аргументов эксперты доходят до прямого противопоставления необходимости финансового обеспечения пожилых темпам и уровню развития экономики страны в целом и госбюджету в частности.

В ходе разработки пенсионной реформы 2002 г. демографический фактор действительно выполнял существенную функцию, и все негативные проблемы, обусловленные изменением возрастной структуры нашего населения,

¹ Основные проблемы пенсионной системы, которые предстоит решить, и общие контуры этой Стратегии определены в аналитическом Докладе МЗСР и ПФР, 2010.

² Кудрин А., Гурвич Е. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3. Гурвич Е., Сонина Ю. Микроанализ российской пенсионной системы // Вопросы экономики. 2012. № 2.

были учтены исходя из параметров Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года (одобрена Распоряжением Правительства РФ 24.09.01 г. № 1270-р) и официального Демографического прогноза Росстата. Причем последний систематически пересматривается с учетом новых данных, включая результаты последней переписи.

Пенсионная система России — многокомпонентная динамически меняющаяся экономическая система, и ее стабильное функционирование зависит от комплекса факторов: демографических, экономических, трудовых, собственно пенсионных, а также от социальной и политической ситуации в стране. При этом негативное влияние какой-либо из перечисленных составляющих на развитие пенсионной системы практически всегда может быть компенсировано регулированием других.

Поэтому изолированное рассмотрение механизма воздействия демографических факторов, отмечая влияние других факторов на пенсионную систему, как это предлагается, неизбежно констатирует факт неустойчивости российской пенсионной системы в долгосрочном периоде.

Чаще всего в качестве «фактора страха» используется демографический кризис, следствием которого предлагается принять сокращение рабочей силы по причине снижения рождаемости и роста численности пенсионеров, связанного с увеличением продолжительности их жизни после наступления старости. Исходя из линейной зависимости продолжительности жизни граждан на пенсии и финансовых расходов на них предлагается простой вывод, что при солидарно-распределительной пенсионной модели, финансируемой из текущих поступлений, *демографический кризис* неизбежно приведет либо к чрезмерному росту нагрузки на страхователей (или федеральный бюджет), либо к снижению пенсий до неприемлемо низкого уровня.

В противоположность солидарному способу пенсионного обеспечения в накопительной системе негативное влияние демографического кризиса проявится, с одной стороны, через уменьшение размера пенсионной выплаты (что связано с большей продолжительностью предстоящей жизни, учитываемой при покупке аннуитета), с другой — через сокращение суммы благ, которые можно приобрести на пенсию, в связи с тем, что спрос на них повысится из-за увеличения числа пенсионеров, тем самым провоцируя в рыночных условиях удорожание этих благ.

Однако указанные последствия функционирования накопительной модели обычно не акцентируются под предлогом того, что они очень отдалены во времени (в отличие от солидарно-распределительной модели, в которой все проблемы проявляются в текущем режиме). В частности, общеизвестно, что неизбежный долгосрочный риск накопительной модели по причине циклических финансовых кризисов требует надежных государственных гарантий сохранности и доходности. А в условиях недоразвитого российского финансового рынка (по оценкам, с 2002 г. уже накоплено около 2 трлн руб.) обеспечить стабильный инвестиционный доход, превышающий хотя бы темпы инфляции, практически невозможно.

Это подтверждается даже яркими противниками классической модели пенсионного страхования. Так, по мнению А. Улюкаева, «сейчас нет и скорее всего уже не будет класса активов, позволяющих инвестировать объемы накопительной пенсионной системы с приемлемым риском и доходностью, которая обеспечивает реализацию накопленных пенсионных прав (для современных накопительных пенсионных систем это не менее 7% годовых на длинном инвестиционном горизонте)»³. С этой оценкой трудно не согласиться. Напомним, что темпы инфляции за 10 лет ее существования ежегодно превышали 7%. Поэтому доходность на уровне 7% будет означать не сохранение, а прямую потерю пенсионных прав, и как минимум равняться темпам индексации расчетного пенсионного капитала и назначенных пенсий, что крайне маловероятно.

Темпы инфляции (ИПЦ) в 2002—2011 гг., в % к концу предыдущего года

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
115,1	112,0	111,7	110,9	109,0	111,9	113,3	108,8	108,8	106,1

Главным компонентом государственных (обязательных) пенсионных систем всех экономически развитых стран традиционно является солидарно-распределительная модель, в то время как накопительные пенсионные программы, как правило, носят индивидуально-добровольный либо корпоративный характер. При этом ни одна страна, несмотря на демографический кризис, не планирует сколько-нибудь радикальных институциональных перераспределений между солидарной и накопительной моделями. Дополнительную настороженность в отношении накопительных моделей вызывают последствия глобального финансового кризиса.

Для России в свете негативного опыта 20-летнего функционирования обязательного и 10-летнего индивидуального накопительного пенсионного страхования вопрос его существенного расширения в реальной практике также не актуален. Поэтому главной проблемой в связи с демографическим кризисом на сегодня общепризнанно остается повышение эффективности распределительного компонента.

Ввиду развернувшейся полемики относительно демографически обусловленного «катастрофического роста» текущего и прогнозируемого *дефицита пенсионного бюджета* по распределительной составляющей необходимо уточнить, что с правовых позиций проблемы *дефицита бюджета* пенсионной системы как недостатка средств на выплату пенсий попросту не существует: поскольку система государственного пенсионного обеспечения финансируется не только из текущих страховых отчислений, но и за счет общеналоговых поступлений федерального бюджета.

Подобная практика финансового обеспечения государственных пенсионных обязательств исторически апробирована и полностью одобрена как нацио-

³ «Ведомости». 11.03.2012. № 42.

нальными финансовыми системами, так и международными организациями, которые координируют экономическую и социальную политику государств независимо от их политического строя (МОТ, МАСО, ОЭСР, Евросоюз и др.).

Данный вывод основывается на том, что, во-первых, система обязательного пенсионного обеспечения, которая теоретически должна быть непосредственно ориентирована и сформирована исходя из размера заработной платы работника, может вообще финансироваться не за счет страховых взносов, а за счет налоговых отчислений от него. Но даже при таком экономическом механизме «дефицит пенсионной системы» не может появиться, поскольку любой недостаток средств будет покрываться из федерального бюджета в рамках законодательной субсидиарной ответственности. Поэтому более правильно оперировать терминами «недостаток собственных средств» или «недостаток страховых взносов по распределительной части трудовой пенсии» бюджета ПФР.

Во-вторых, необходимо объективно оценивать масштабы влияния демографической нагрузки на экономику, которые весьма далеки от катастрофического уровня и уж тем более не возрастают с учетом реального роста ВВП и инфляции. Что касается значений этого показателя, то в 2012 г. они составят 1,07 трлн руб., в 2014 г. — 1,7 трлн руб. По отношению к объему ВВП недостаток собственных средств измеряется 1,7—1,8% ВВП и будет сохраняться в долгосрочной перспективе на уровне не более 2,4% (табл. 1).

Таблица 1

**Прогноз недостатка собственных средств
в распределительном компоненте бюджета обязательного
пенсионного страхования в 2014—2050 гг.**

Показатель бюджета	2014	2015	2020	2030	2040	2050
Текущий дефицит (-), профицит (+) бюджета, млрд руб.	-1 707,9	-1 825,8	-3 238,8	-7 071,0	-13 191,7	-21 381,5
в % ВВП	2,4	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4
в % тарифа с действующим «потолком»	12,2	11,6	12,4	12,4	12,8	12,6
Дефицит по фиксированному базовому размеру (ФБР), млрд руб.	-1 100,6	-1 158,6	-1 947,1	-4 053,4	-7 949,4	-12 924,5
в % ВВП	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
в % тарифа	7,9	7,4	7,5	7,1	7,7	7,6
Дефицит по страховой части трудовой пенсии, млрд руб.	-607,2	-667,2	-1 291,6	-3 017,5	-5 242,3	-8 457,0
в % ВВП	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
в % тарифа	4,3	4,3	5,0	5,3	5,1	5,0

Таким образом, пенсионная система даже с учетом нарастания демографической нагрузки имеет вполне регулируемый *недостаток средств* в обязательном пенсионном страховании, который не может послужить значительной причиной финансовой дестабилизации в стране. Ради объективности следует отметить, что поддержание указанного уровня недостатка собственных средств достигается путем жесткого контроля за индексацией не только уже назначенных пенсий, но и формируемых пенсионных прав в строгом соответствии с поступающими доходами пенсионного бюджета (а не с ростом зарплаты)⁴.

Неосновательность преувеличения значимости недостатка страховых отчислений для выполнения государственных пенсионных обязательств однозначно определена в Итоговом докладе МОТ: «В грядущие десятилетия старение населения ведет к росту расходов на пенсии, здравоохранение и долгосрочный уход за нетрудоспособными, однако это не должно становиться угрозой для финансовой устойчивости национальных систем социальной защиты и/или сбалансированности государственных бюджетов»⁵.

Эксперты МОТ предлагают рассматривать демографическую проблему в общем контексте социально-экономического развития цивилизованного государства: изменение возрастного состава населения следует рассматривать не как «негативный фактор инвестиционного роста», а как объективное условие формирования долгосрочной макроэкономической стратегии.

На практике развитые страны уже с прошлого века приступили к осуществлению комплекса мероприятий по корректировке всех факторов долгосрочного развития:

1) рост производительности труда, позволяющий меньшей численностью работников производить такой же ВВП;

2) увеличение трудоспособного периода за счет более раннего вступления в трудовые отношения и более позднего выбытия из них;

3) увеличение числа работников путем легализации неформального рынка труда и создания больших возможностей для занятости женщин, совмещающих работу с воспитанием детей;

4) параметрические настройки отдельных элементов пенсионной системы — определение оптимальных значений пенсионного возраста, исходя из реальной продолжительности жизни населения после выхода на пенсию, и корректировка стажевых требований к формированию пенсионных прав в зависимости от изменения демографических параметров (с учетом увеличения продолжительности периода фактической трудоспособности и др.).

В качестве основного из них следует рассматривать меры по замедлению темпов сокращения и стабилизации численности населения путем борьбы со смертностью и стимулирования рождаемости. Именно они могут иметь наилучший долгосрочный положительный эффект для пенсионной системы.

⁴ В то время как данный механизм индексации приводит к постепенному снижению (солидарного) коэффициента замещения: с текущего показателя по старости 38% до 23% к среднестатистической зарплате в экономике.

⁵ Доклад МОТ на 100-й сессии Международной конференции труда (Женева, 1—17 июня 2011 г.).

Демографический фактор развития пенсионной системы

Государственная политика в области демографии определена целевыми ориентирами Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 09.10.07 г. № 1351; далее — Концепция), и существенно скорректирована в сторону усиления Указом Президента РФ от 07.05.12 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации» (далее — Указ Президента РФ № 606). Они предусматривают сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте, снижение младенческой и материнской смертности, повышение суммарного коэффициента рождаемости в 1,5 раза за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей. В результате численность населения России в начале 2020 г. должна достичь 145 млн человек.

Параллельно с Концепцией (и для ее выполнения) реализуется национальный проект «Здоровье», также содержащий меры по снижению смертности, в том числе младенческой и материнской, увеличение рождаемости, средней продолжительности жизни больных с хроническими патологиями и ожидаемой продолжительности жизни (табл. 2).

Таблица 2

Динамика целевых ориентиров демографического развития РФ

Показатель	Национальный проект «Здоровье»	Концепция демографической политики РФ на период до 2025 г.
Смертность от всех причин на 1000 населения	11,9	14,1
Младенческая смертность на 1000 родившихся	8,3	7,7
Рождаемость на 1000 человек	13,5	12,6
Ожидаемая продолжительность жизни, лет	69	69,8

По предварительным итогам государственной статистической отчетности, с учетом Всероссийской переписи населения, падение численности постоянного населения Российской Федерации приостановилось, и на 01.01.12 г. по сравнению с 01.01.10 г. наблюдался очень незначительный, но все-таки рост — на 0,05%:

Дата	На 1 января 2010 г.	На 1 января 2011 г.	На 1 января 2012 г.
Количество человек	142 962 433	142 865 433	143 030 106

Данные статистики 2011 г. показывают, что число родившихся на 1000 человек остается на том же уровне, что в аналогичном периоде 2010 г., в то время как по показателю снижения численности умерших, в том числе по младенческой смертности, целевые ориентиры Концепции уже достигнуты (табл. 3).

Показатели естественного движения населения

Категория	Численность						Справочно: на 1000 чел. населения за 2010 г.
	тысяч человек			на 1000 человек населения			
	2011 г.	2010 г.	прирост (+), снижение (-)	2011 г.	2010 г.	2011г. в % к 2010 г.	
Родившихся	1 638,8	1 636,2	+2,6	12,5	12,5	100,0	12,5
Умерших	1 768,5	1 862,9	-94,4	13,5	14,3	94,4	14,2
из них детей в возрасте до 1 года*	11,9	12,2	-0,3	7,3	7,5	97,3	7,5
Естественная убыль	-129,7	-226,7		-1,0	-1,8	55,6	-1,7
Браков	1 202,0	1 133,5	+68,5	9,2	8,7	105,7	8,5
Разводов	610,2	582,9	+27,3	4,7	4,5	104,4	4,5

* На 1000 родившихся.

Примечание. Здесь и далее в разделе показатели помесечной регистрации приведены в пересчете на год. Показатели рассчитаны с учетом предварительных итогов Всероссийской переписи населения — 2010, полученных согласно срокам, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12.11.10 г. № 896 «О подведении итогов Всероссийской переписи населения 2010 года».

Источник: данные официального сайта Росстата.

Не менее заметный результат позитивных демографических сдвигов демографической политики — снижение смертности от заболеваний системы кровообращения (основного класса причин смертности, уносящего жизнь населения в трудоспособном возрасте) на 6,2%. По остальным классам причин смертности также наблюдается снижение (за исключением транспортных несчастных случаев).

По возрастным коэффициентам смертности данные Росстата за 2010—2011 г. пока не опубликованы, в этой связи предлагается рассмотреть теоретически возможные последствия от снижения смертности. В 2000 г. коэффициенты смертности мужчин трудоспособного возраста в 3,97 раза превышали значения аналогичного показателя для женщин. Пик смертности у мужчин и женщин пришелся на 2005 г. (тогда же разрыв между мужской и женской смертностью возрос до 3,82 раза), после чего на протяжении 2006—2009 гг. отмечалось улучшение ситуации. В 2009 г. коэффициент смертности у мужчин превышал женский в 3,7 раза.

Например, снижение коэффициента смертности мужчин трудоспособного возраста с 10 до 8 на 1000 человек означает, что из 45,4 млн мужчин трудоспособного возраста (данные Росстата на 01.01.10 г.) будут ежегодно умирать не 454 тыс., а 363,2 тыс. чел., т.е. на 90,8 тыс. чел. меньше. За 10 лет с таким уровнем смертности численность мужчин могла бы вырасти почти на 1 млн чел.

При аналогичном сокращении до двухкратного уровня разрыва между мужской и женской смертностью (т.е. до 5,4 на 1000 мужчин, при этом численность умерших мужчин составит 245,16 тыс. чел.), что привело бы к увеличению

мужского населения активных в трудовом отношении возрастов через 10 лет на 2,45 млн чел., а годовой прирост поступления страховых взносов в ПФР составил бы 123 млрд руб. (при расчете по 2010 г.).

Результаты обследований (Мониторинг 2010—2011 гг.) показывают намерение семей иметь двух и более детей, однако для этого необходимы вполне конкретные компенсационные меры (обусловленные низкой зарплатой абсолютного большинства работающих по найму), среди которых наиболее популярной является целевое финансовое обеспечение детей (по типу материнского капитала, ежемесячных детских пособий и т.п.), а также увеличение пособий при рождении детей и в период послеродового отпуска по уходу за ними, наличие детской инфраструктуры (детских лечебных и учебно-воспитательных учреждений) и субсидии на оплату их услуг, выделение земельных участков многодетным семьям и т.п.

Таким образом, государственная гарантия экономической стабильности и повышения уровня жизни населения, продолжение реализации мер по поддержке семьи, материнства и детства, оздоровительные меры по снижению смертности и другие вполне способны, как по материалам статистики, так и по мнению респондентов, изменить в сторону улучшения демографическую ситуацию в стране. Приведенные выше данные дают основания для использования при актуарной оценке долгосрочных перспектив развития системы обязательного пенсионного страхования в качестве объективно обоснованного один из позитивных сценариев изменения демографической ситуации (рис. 1), разработанных Росстатом (Прогноз численности постоянного населения до 2030 г. с учетом результатов Всероссийской переписи населения 2010 г. рассчитан ПФР с учетом целевых ориентиров Концепции).

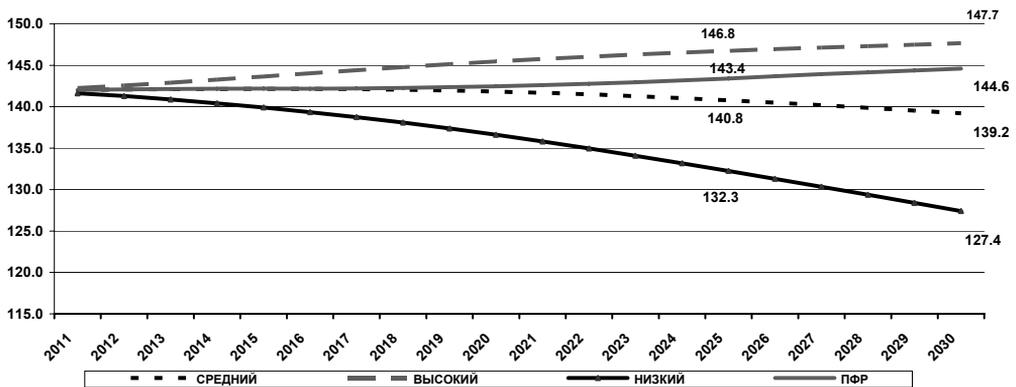


Рис. 1. Сценарные условия прогнозов численности постоянного населения Российской Федерации до 2030 г.

В соответствии с принятым за основу позитивным сценарием демографического прогноза для разработки долгосрочной пенсионной стратегии ПФР предусматривает:

- сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза (прежде всего в трудоспособном возрасте);
- снижение младенческой и материнской смертности;
- повышение суммарного коэффициента рождаемости в 1,5 раза за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей.

В результате численность населения России в 2025 г. должна достигнуть 143,4 млн чел. (это несколько ниже, чем предусмотренные Концепцией 145 млн чел., но существенно выше негативных сценариев демографического прогноза ООН, который активно используется отдельными экспертами). Позитивный прогноз⁶, принятый для разработки долгосрочной пенсионной стратегии ПФР, предусматривает к 2016 г. увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 71 года (65,5 года для мужчин и 75,7 года для женщин).

При этом к 2025 г. ожидаемая продолжительность жизни при рождении возрастет на 4,8 года и составит 75,8 лет (71,5 года для мужчин и 79,6 года для женщин). Продолжительность жизни для населения в возрасте выхода на пенсию (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин) должна составить в 2016 г. — 22 года, а к 2025 г. прогнозируется на уровне 24,9 года.

Однако даже при обеспечении достаточно оптимистичных условий Концепции удельный вес населения в трудоспособном возрасте, составляющий в настоящее время 60,6% от численности постоянного населения, в 2025 г. снизится, по оценкам ПФР, до 54%, а к 2030 г. — до 53,7%. Тогда как доля лиц старше трудоспособного возраста вырастет за этот же период с 24 до 27,5% в 2025 г. и 28,7% — в 2030 г. С учетом макроэкономических тенденций, заложенных в долгосрочном прогнозе показателей социально-экономического развития Российской Федерации Минэкономразвития России, ситуация еще более усугубится. Численность наемных работников к 2025 г. не только не сократится по сравнению с 2012 г. — 46,3 млн чел., но и немного возрастет — до 46,8 млн чел.

В течение прогнозного периода ожидается и учитывается в расчетах рост нагрузки пенсионной системы на экономику. При этом к середине 2030-х гг., по оценкам ПФР, численность получателей трудовой пенсии сравняется с численностью наемных работников. Это произойдет за счет численности получателей трудовой пенсии, которая вследствие роста ожидаемой продолжительности жизни увеличится в период до 2030 г. в 1,26 раза: с 36,7 до 46,5 млн чел. (рис. 2).

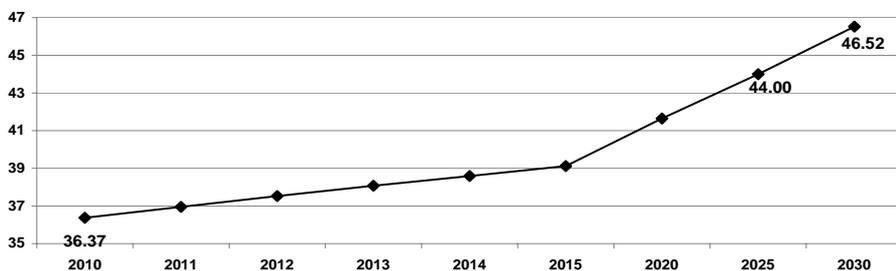


Рис. 2. Прогноз численности получателей трудовых пенсий

⁶ Без учета целевых ориентиров, определенных Указом Президента РФ № 606.

Пенсионное бремя экономики: единство и противоречие тарифной политики

Возможности улучшения финансового состояния пенсионной системы необходимо предусмотреть, исходя из текущей демографической ситуации, путем реализации мер по развитию рынка труда, расширению занятости населения и др. При анализе перспектив развития рынка труда предлагается использовать отчетные данные Росстата (для обеспечения сопоставимости различных источников государственной статистики использованы показатели на начало 2010 г.): удельный вес населения в трудоспособном возрасте (88,8 млн чел.) составляет 62,6% от численности постоянного населения, доля лиц старше трудоспособного возраста — 21,4%; на 100 человек старше трудоспособного возраста приходилось 292 человека в трудоспособном возрасте (соотношение 1 : 2,92).

При условии что трудовой деятельностью, влекущей уплату страховых взносов в ПФР, занимаются все лица трудоспособного возраста, а пенсионерами являются только люди старше трудоспособного возраста, тариф страховых взносов в ПФР, необходимый для обеспечения 40%-го коэффициента замещения по отношению к текущей средней номинальной начисленной заработной плате в экономике всем получателям пенсии, должен был **составить не более 14%**, т.е. оптимальная, с точки зрения страхователей-работодателей, величина.

В действительности, однако, из 36,7 млн получателей трудовых пенсий 19% не достигли общеустановленного пенсионного возраста (к ним относятся как получатели досрочных пенсий по старости в соответствии со ст. 27—28 Федерального закона от 17.12.01 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», так и пенсионеры по инвалидности и по случаю потери кормильца). Вместо 88,8 млн чел., находящихся в трудоспособном возрасте, функционирование пенсионной системы должны обеспечивать трудовые ресурсы.

В состав трудовых ресурсов кроме вышеуказанной категории лиц (уменьшенной на численность нетрудоспособного населения в трудоспособном возрасте) включаются также иностранные трудовые мигранты, подростки и лица старше трудоспособного возраста, занятые в экономике. В результате численность трудовых ресурсов в России составляла в 2009 г. 93,6 млн чел. (данные баланса трудовых ресурсов в среднем за 2009 г.). Таким образом, на 100 пенсионеров по труду приходилось 255 человек трудовых ресурсов. С учетом указанного фактора необходимый для формирования пенсионных прав **тариф страховых взносов возрастает до 15,7%**.

Уровень занятости трудовых ресурсов в экономике составляет 71,9%, т.е. лиц, за которых должны уплачиваться взносы в ПФР, на 28,1% меньше — в 2009 г. 67,3 млн чел. (а в 2010 г. — 69,8 млн), причем свыше 5,1 млн чел. из них, по данным Росстата, достигли общеустановленного пенсионного возраста. Таким образом, нагрузка системы обязательного пенсионного страхования, выражаемая через соотношение численности занятых в экономике и получа-

телей трудовых пенсий, составляла в 2009 г. 1,83 (т.е. на 100 пенсионеров по труду приходилось 183 занятых). Для поддержания устойчивости такой системы, исходя из условия обеспечения среднестатистического размера пенсии на уровне 40% от средней номинальной начисленной заработной платы в экономике, **необходимый тариф со всей начисленной заработной платы** должен составить уже не 15,7, а **21,8%**.

Однако выполненные корректировки также недостаточно учитывают «объективные особенности» отечественного рынка труда, а также налогового и пенсионного законодательства. Как известно, не все занятые в экономике уплачивают страховые взносы в ПФР — для индивидуальных предпринимателей сумма взноса законодательно установлена — «фиксированный размер» пенсионных отчислений рассчитывается исходя из минимального размера оплаты труда (МРОТ). В результате этого величина пенсионных отчислений для данной категории застрахованных лиц более чем в 3 раза ниже уплачиваемой за среднестатистического наемного работника.

Таким образом, основное бремя нагрузки по финансовому обеспечению солидарной системы обязательного пенсионного страхования лежит на работающих по найму.

Динамика соотношения численности наемных работников и занятого в экономике населения в 2000—2011 гг. (в среднем за год), %

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
78,8	77,6	75,9	75,0	72,9	70,6	69,9	69,4	69,6	68,3	66,3	65,6

В 2012 г. на 100 пенсионеров по труду приходится около 120 наемных работников⁷. При таком соотношении пенсионеров-получателей трудовых пенсий и плательщиков страховых взносов поддержание трудовых пенсий на уровне 40% текущей средней номинальной начисленной зарплаты в экономике уже в текущем плановом периоде должно **потребовать свыше 33% тарифа страховых взносов со всей заработной платы (причем без ее ограничения достаточно низким «потолком»)**.

Если продолжить принятую логическую конструкцию и взять за основу параметры прогноза социально-экономического развития страны по численности наемных работников и прогноза численности получателей трудовых пенсий к середине 2030-х гг. тариф, необходимый для поддержания трудовых пенсий на уровне 40% средней номинальной начисленной зарплаты в экономике, должен будет возрасти до 40% заработной платы.

Но если ориентировать программу долгосрочного социально-экономического развития страны исходя из рассмотренного выше позитивного демографического сценария (даже без учета целевых ориентиров, поставленных Указом Президента РФ № 606)⁸, то необходимый тариф страховых взносов для

⁷ По данным ПФР, уже сейчас в 10 субъектах Российской Федерации на 100 наемных работников приходится не менее 100 пенсионеров.

⁸ Численность населения в трудоспособном возрасте составит в 2030 г. 77,7 млн человек, и на 100 пенсионеров по труду будет приходиться 167 человек в трудоспособном возрасте.

обеспечения среднего размера трудовой пенсии на уровне 40% от среднемесячной начисленной заработной платы составит не более 24%, т.е. фактически сегодняшний уровень демографической нагрузки.

Приведенные расчеты наглядно иллюстрируют достаточно очевидный вывод, что регулирование размера тарифной нагрузки на экономику вполне возможно без сокращения численности пенсионеров путем опережающего увеличения пенсионного возраста или искусственного снижения размеров трудовых пенсий путем секвестирования их индексации. Поэтому необходимо создать объективные экономические условия для расширения охвата, вовлечения всех категорий занятых в экономике в систему уплаты страховых взносов на полноценных условиях для формирования достойного уровня трудовой пенсии — 40% от заработка.

Как показывает экономический анализ, именно масштабы сокрытия заработной платы являются в настоящее время основным фактором недостатка собственных средств страховых взносов в бюджете ПФР. Если в период 2000—2003 гг. величина скрытой оплаты труда постепенно снижалась с 59 до 45,5% фонда заработной платы, то с 2006 г., после проведения налоговой реформы, снизившей ставки единого социального налога в ПФР на 8 процентных пунктов (п.п.), доля скрытой оплаты труда вновь поднялась — до 54,4% в 2010 г. (табл. 4). При этом ее удельный вес в ВВП рос на протяжении всех лет с 2000 г. — с 11,09 до 14,3% (в 2010 г.).

Начисление взносов на скрытую оплату труда принесло бы в бюджет ПФР свыше 1,4 трлн руб., при том что дефицит в 2010 г. составлял 1,3 трлн руб. Это позволило бы не только полностью сбалансировать бюджет ПФР в долгосрочной перспективе для выполнения в полном объеме уже имеющихся государственных пенсионных обязательств, но и повысить размер трудовой пенсии примерно на 4—5 п.п. коэффициента замещения.

Альтернативным вариантом использования легализованной части теневой заработной платы вполне может стать существенное сокращение страхового тарифа, т.е. снижение «пенсионной нагрузки на бизнес», которого постоянно добиваются различные категории работодателей (малого, среднего и даже крупного бизнеса).

Таблица 4

Динамика скрытой оплаты труда в 2000—2010 гг.

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Скрытая оплата труда, млрд руб.	810	994	1 249	1 496	1 995	2 551	3 450	4 450	5 200	5 790	6 450
Фонд заработной платы, млрд руб.	1 367	1 972	2 648	3 291	3 973	4 948	6 137	7 984	10 242	10 607	11 795
Соотношение скрытой оплаты труда с фондом заработной платы, %	59,25	50,38	47,17	45,47	50,22	51,56	56,21	55,74	50,77	54,59	54,68
Доля скрытой оплаты труда в ВВП, %	11,09	11,11	11,54	11,33	11,72	11,80	12,82	13,38	12,60	14,91	14,28

Если соотнести заработную плату лиц, работающих без оформления трудовых отношений⁹, с официальным фондом заработной платы, то она составит 5—6% его величины. Следовательно, оставшая и основная по объему сумма скрытой оплаты труда, соответствовавшая в 2008 и 2010 гг. 45,7 и 48,5% официального начисленного фонда заработной платы, формируется в абсолютно легальном секторе экономики у официально оформленных на предприятиях и организациях работников.

Таким образом, комплексный экономический анализ со всей очевидностью показывает, что первоочередные меры по обеспечению долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы лежат не столько внутри самой пенсионной системы (так называемая неэффективность распределительной модели пенсионного страхования), сколько в регулировании, точнее в государственном управлении внешними факторами: в первую очередь демографические, экономические и социально-трудовые.

Государственное регулирование и стабилизация рынка труда должны быть направлены, аналогично опыту западных стран, с одной стороны, на стимулирование увеличения цены рабочей силы, увеличение численности трудоспособного населения, а с другой — на более активное вовлечение этого населения в экономически активную жизнь, создание новых рабочих мест, легализацию трудовых отношений и заработной платы.

Параметрические изменения пенсионной системы

Наряду с внешними факторами обеспечения долгосрочной устойчивости пенсионной системы необходимо завершить формирование страховых механизмов ее функционирования.

При обсуждении повышения эффективности пенсионного обеспечения одно из центральных мест уделяется увеличению требований к продолжительности стажа, который должен стать важным инструментом регулирования пенсионных прав застрахованных лиц. Однако надо признать, что на текущее состояние пенсионного обеспечения это мало повлияет, поскольку эффективность учета стажевых ограничений может проявиться только в средне- или долгосрочной перспективе.

Как показывает динамика стажевых показателей, средняя продолжительность стажа у новых назначений пенсионеров по старости существенно снизилась — более чем на 4 года. Это является следствием безработицы, теневой занятости, незанятости по причинам, о которых говорилось выше.

Несмотря на отсутствие непосредственного влияния продолжительности стажа уплаты страховых взносов на размер трудовой пенсии (отсутствие стажевого коэффициента в пенсионной формуле), косвенное влияние стажа на уровень пенсионного обеспечения наглядно проявилось даже за относительно

⁹ По данным Российского мониторинга экономического здоровья населения 2011 г.

непродолжительный период, прошедший после пенсионной реформы. В полном соответствии снижению продолжительности стажа происходит снижение размеров назначаемых пенсий.

Более того, не вырабатывая конкретную международно установленную норму по стажу, застрахованные лица лишают себя права на получение коэффициента замещения, определенного нормами МОТ.

Еще значительнее это смещение выглядит у пенсионеров по инвалидности: из группы стажа 35—39 лет, на которую приходится 25% всех пенсионеров по инвалидности для новых назначений, мода сместилась в интервал 25—29 лет, при этом удельный вес лиц, имеющих такой стаж, снизился до 17%.

Рассмотрев внешние и внутренние факторы развития пенсионной системы, закономерно приходим к выводу, что решение проблем современного пенсионного обеспечения и создание условий долгосрочного устойчивого развития пенсионной системы не должно сводиться к одному или нескольким факторам, какими бы очевидными они не казались (в частности, демографический кризис — увеличение численности нетрудоспособного населения). Опыт западных пенсионных систем показывает, что пенсионное страхование представляет собой многофакторную экономическую систему, которая, в свою очередь, является составным элементом макроэкономической системы государства, функционирующей в конкретных исторических и социально-политических условиях.

Поэтому любые попытки «линейного» регулирования с помощью одного фактора обречены на неудачу. Мы имеем в виду предлагаемое отдельными экспертами регулирование негативного демографического фактора (увеличения численности нетрудоспособного населения относительно трудоспособного) путем пропорционального увеличения пенсионного возраста. Проведенный комплексный анализ свидетельствует, что значительная часть нерешенных проблем современной пенсионной системы обусловлена не демографическими факторами, а внешними и параметрическими элементами пенсионной системы.

Вместе с тем пенсионная система должна рассматриваться в неразрывном взаимодействии с демографической и экономической ситуацией в стране. Но чтобы стать эффективной, пенсионная система должна взаимодействовать с экономикой на паритетных условиях, а не «по остаточному принципу» — использоваться как инструмент регулирования дефицита госбюджета. Пенсионная система в силу своей сложности и многофакторности не может регулироваться одним или даже несколькими факторами с целью приспособления к экономической или политической конъюнктуре.

Наоборот, социально-экономические параметры развития страны должны быть ориентированы на создание объективных экономических условий устойчивого долгосрочного выполнения государством накопленных пенсионных обязательств граждан.

Создать эффективную пенсионную систему только путем реформ внутри нее самой в сложившихся экономических и демографических условиях невозможно. Без изменения с учетом требований пенсионной системы внешних (демографических и макроэкономических) факторов любые процессы реформирования системы обязательного пенсионного страхования для достижения сбалансированности ее бюджета и повышения уровня жизни пенсионеров в конечном счете сводятся либо к примитивному манипулированию размером тарифа страховых взносов (или поиску иного, отличного от заработной платы, источника финансирования — НДС, акцизы, пошлины и т.п.), либо к сокращению численности пенсионеров путем увеличения возраста.

«Оптимизация» условий формирования пенсионных прав (ужесточением требований к стажу или уровню государственных гарантий по бедности) в данном контексте принципиальной роли не играет, так как при недостатке финансовых ресурсов ее стабилизирующее влияние на бюджет ПФР будет кратковременным или незначительным.

Альтернативой может являться отказ от государственной гарантии достойного уровня пенсионного обеспечения в соответствии с требованиями международных норм (МОТ, МАСО, ОЭСР, Евросоюза), что представляется маловероятным по причине высокой социальной значимости этой проблемы.

Собственно пенсионные проблемы являются значительными, но не определяющими в современных условиях недостатка собственных средств бюджета ПФР. Наиболее активно обсуждаются три проблемы:

1. Дефицит пенсионной системы и нагрузка на экономику и бизнес.
2. Низкий уровень пенсионного обеспечения (как абсолютный, так и относительный).
3. Сохранение уравнительного характера пенсионного обеспечения по причине нестраховых регуляторов, что снижает заинтересованность работников в участии в пенсионной системе.

Рассмотрим основные причины, определяющие выделенный круг проблем.

Прогноз финансовой устойчивости пенсионной системы в долгосрочной перспективе

Проанализируем финансовые проблемы ПФР, которые возникают при развитии в рамках действующего пенсионного законодательства в условиях реализации охарактеризованных выше демографических и макроэкономических сценариев.

К 2030 г. номинальный средний размер трудовой пенсии вырастет в 3,87 раза по сравнению с уровнем 2011 г., реально темп роста составит 1,81 раза. Однако значительного повышения соотношения уровня пенсии с прожиточным минимумом пенсионера (ПМП) добиться не удастся. Если в 2012 г. его величина для среднего размера трудовой пенсии ожидается равной 169,8%, то в 2030 г. она

составит всего лишь 185,2%. Для пенсии по старости это соотношение несколько лучше, но целевые ориентиры КДР-2020 тоже не выполняются: в 2030 г. средняя пенсия по старости составит 195% ПМП. Максимально возможное соотношение пенсии с ПМП составит 299% (для высокооплачиваемых застрахованных лиц, чьи заработки превышают «потолок» базы обложения). В 2050 г., по актуарным оценкам, максимальный размер пенсии в 4 раза превысит величину ПМП.

Солидарный коэффициент замещения (к средней заработной плате в экономике) снизится для средней пенсии по старости с 37,7% в 2012 г. до 26,7% в 2030 г. Для новых назначений по данному виду пенсии коэффициент замещения также будет сокращаться, но чуть медленнее: с 32,8% (пенсии по старости по новым назначениям, в первую очередь по причине меньшего стажа, ниже, чем пенсии всех пенсионеров) в 2012 г. до 27,2% в 2030 г.

Важной проблемой продолжает оставаться диспропорция между фиксированным базовым размером и остальной страховой частью пенсии. Если в 2011 г. страховая часть трудовой пенсии в целом превосходила фиксированный базовый размер в 1,4 раза, то в 2030 г. это соотношение сократится до 1,2 раза. Для пенсии по старости, в которой доля страховой части должна быть выше в силу большей продолжительности стажа и соответственно периода уплаты взносов, пропорции с течением времени, как и в целом по трудовой пенсии, сдвигаются не в пользу страховой части: соотношение последней (в сумме с накопительной частью) и фиксированным базовым размером сократится с 1,5 раза в 2012 г. до 1,3 раза в 2030 г. То есть влияние пенсии, зависящей от трудовой активности и страхового вклада застрахованного лица, снижается, что очевидным образом дестимулирует уплату страховых взносов.

Основной причиной этой диспропорции (несмотря на то, что в данном расчете был учтен и размер накопительной части пенсии) является установленная с 2010 г. крайне низкая, составляющая немногим более 160% средней заработной платы в экономике, верхняя граница дохода, на который начисляются страховые взносы. Таким образом, постепенное сокращение доли старых, до реформенных пенсионных прав, снижавшее размеры назначаемых пенсий, сменилось другим понижающим фактором — учетом неполной суммы взносов (14 или 16 п.п. из всей суммы тарифа) и ограничением размера взносов для значительного круга застрахованных лиц.

Другой серьезной диспропорцией в размерах пенсионных выплат, которая проявится только в долгосрочной перспективе, станет выравнивание размеров пенсий по инвалидности с размерами пенсии по старости, при том что средний стаж пенсионеров по инвалидности составляет всего 63% от стажа пенсионеров по старости (21,9 года против 34,8 года).

Если в настоящее время средняя пенсия по инвалидности составляет 70% средней пенсии по старости, то в 2020 г. она увеличится до 86%, в 2030 г. — до 95%, а в 2050 г. сравняется с последней. Причина тому — условно-накопитель-

ная формула исчисления размеров пенсий, некорректно учитывающая ожидаемую продолжительность периода выплаты (и предусматривающая для пенсионеров по инвалидности в целях поддержания уровня их жизни значительное уменьшение указанного периода).

Соотношение пенсий по инвалидности и по потере кормильца с прожиточным минимумом пенсионера будет существенно ниже, чем для пенсий по старости, — в 2030 г. 186 и 165%, соответственно.

Отношение социальной пенсии к ПМП очень медленно возрастет со 106% в 2012 г. до 109% в 2030 г.

Средний размер накопительной части в 2020 г. не превысит 0,6% среднего размера всей пенсии по старости. В 2030 г. ее доля возрастет до 5%, а коэффициент замещения к средней зарплате в экономике по данной части пенсии составит лишь 1,21%. То есть ежегодные на протяжении 28 лет отчисления 6% заработной платы среднестатистического застрахованного лица на накопление принесут ему только 1,5% заработной платы в виде пенсии (при том, что доходность на всем протяжении прогнозного периода принималась в расчетах равной 2% сверх инфляции). При таких результатах едва ли можно требовать от застрахованных лиц активизации участия в формировании обязательных или добровольных накоплений.

Таким образом, никакого заметного улучшения уровня пенсионного обеспечения в обязательной пенсионной системе России достигнуто не будет, если сохранятся прогнозируемые тенденции экономического и демографического развития.

Финансовая устойчивость — текущая и долгосрочная — также будет поддерживаться исключительно за счет трансфертов федерального бюджета.

Поступление страховых взносов в бюджет ПФР в период 2015—2030 гг. спрогнозировано в условиях сохранения тарифной политики 2012—2013 гг. — тариф страхового взноса 22% в пределах установленной базы для начисления страховых взносов, тариф 10% сверх установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов. База для начисления страховых взносов ежегодно индексируется с учетом темпа роста средней заработной платы в экономике.

В расходах бюджета сохраняются выплаты досрочных (льготных) пенсий, все повышения фиксированного базового размера лицам, достигшим возраста 80 лет, имеющим инвалидность I группы, проживающим в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, а также жестко законодательно закрепленная величина ожидаемой продолжительности выплаты трудовой пенсии по старости — 19 лет. Последнее в условиях роста ожидаемой продолжительности жизни, в том числе у лиц, достигших общеустановленного пенсионного возраста, сыграет положительную роль при исчислении размера пенсии (он будет выше, чем если бы учитывался статистический показатель), но отрицательно воздействует на объемы расходов ПФР (завышая их).

Текущий дефицит бюджета ПФР по собственным средствам составит в 2014 г. 1,7 трлн руб., или 2,4% ВВП. Значит, недостаток тарифа составит 12,2% фонда заработной платы. В течение всего прогнозного периода доля дефицита и в ВВП, и выраженная в процентных пунктах тарифа сохранится на уровне 2014 г. То есть удерживать долю дефицита на нынешнем уровне удастся лишь за счет постепенного снижения коэффициента замещения и невыполнения ориентиров по увеличению соотношения пенсии с ПМП.

Страховая часть будет в находиться в меньшем дефиците, чем фиксированный базовый размер: в первом случае дефицит составит 0,8% ВВП, во втором — 1,5%. В долгосрочной перспективе доля дефицита по страховой части возрастет до 1% ВВП, по базовой — снизится на 1 п.п.

В формирование пенсионных накоплений в настоящее время в обязательном порядке вовлечено 74 млн человек — подавляющее большинство застрахованных лиц. За период 2004—2010 гг. 4,5% управляющих компаний (УК) показали нулевую или отрицательную доходность пенсионных накоплений; 90% УК — доходность, не превышающую рост потребительских цен за этот же период; 1,5% УК — выше темпов инфляции, но ниже индексации расчетного пенсионного капитала (РПК). Лишь у 4,5% управляющих компаний доходность была выше, чем индексация пенсионных прав по страховой части трудовой пенсии.

По негосударственным пенсионным фондам (НПФ) картина значительно хуже: 17% НПФ, в которые были переведены пенсионные накопления застрахованных лиц, за период 2005—2010 гг. показали отрицательную доходность; у 69% она не превышала индекса потребительских цен; у 5,7% — находилась в интервале между индексом потребительских цен и коэффициентом индексации РПК; 9% НПФ, участвовавших в управлении пенсионными накоплениями, показали доходность выше, чем индексация РПК.

Доходность государственных управляющих компаний (ГУК) на протяжении 6 лет (2005—2010 гг.) ежегодно была ниже инфляции. Средневзвешенная доходность по остальным УК в 2005—2006 гг., а также в 2009—2010 гг. превышала и инфляцию, и индексацию РПК, а в 2009—2010 гг. — и темпы роста средней заработной платы. Доходность, показанная НПФ, в среднем для всех пенсионных накоплений, аккумулированных в них, превышала инфляцию в 2006 г., в 2010 г. — инфляцию и индексацию РПК, а в 2009 г. — все показатели.

В 2008 г. все доверительные управляющие показали отрицательную доходность, но если по ГУК она составила 0,5%, то в среднем по НПФ 25,2%, а по УК — 25,7%.

При сохранении тенденции более медленного, чем индексация РПК, роста пенсионных накоплений, потери размера пенсии, сформированной из взносов на накопительную часть, уже в 2015 г. составят 17%, к 2020 г. — 19%, а в последующие годы превысят 20% (по сравнению с ситуацией, когда эти взносы направлялись бы на страховую часть).

Даже при оптимистических условиях развития накопительного компонента (доходность на 4% превышает инфляцию ежегодно в течение всего периода накопления) коэффициент замещения к индивидуальной заработной плате работника при 20 годах уплаты взносов на накопительную часть трудовой пенсии составит 5,8%, при 30 годах — 9%, а при 40 годах — 12,4%. Для высокооплачиваемых работников (чьи заработки превышают «потолок» базы для начисления страховых взносов) коэффициент замещения пенсионных накоплений будет еще ниже — 2,7% к их заработной плате за 20 лет уплаты взносов, 5,9% — за 40 лет.