

© 2018

Андрей Дегтярев

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Института экономики РАН

(e-mail: andreymail1@yandex.ru)

Григорий Дегтярев

доктор экономических наук

(e-mail: dgp48@yandex.ru)

РАЗВИТИЕ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Рассмотрена концепция современной пенсионной системы, включающей пять компонентов (составляющих), дан анализ целей и критериев реформирования, особенности параметрических реформ, международный и российский опыт развития пенсионных систем

Ключевые слова: современная концепция пенсионной системы, финансовая стабильность и устойчивость, параметрическая пенсионная реформа, возраст выхода на пенсию, страховой стаж.

DOI: 10.31857/S020736760002818-8

За последние десятилетия благодаря накопленному и системно осмысленному и переосмысленному международному опыту реформирования существенно изменились как представления о современных пенсионных системах, так и понимание проблем.

В рамках социальных (пенсионных) программ интенсивно протекают процессы интеграции англо-саксонской (Беверидж) и романо-германской (Бисмарк) социальных моделей: в одних активно внедряется солидарное обязательное социальное страхование, в других – прямые и обусловленные денежные трансферты, направленные на борьбу с бедностью и нищетой.

Современная концепция пенсионной системы. В России бурно обсуждается очередная пенсионная реформа, связанная с повышением возраста выхода на пенсию. В публикациях отмечается, что данное предложение исходит от Международного валютного фонда и Всемирного банка.

Всемирным банком в 1994 году была предложена следующая трехкомпонентная пенсионная система:

1) управляемая государством (обязательная страховая) ненакопительная компонента¹ с установленными фиксированными взносами/выплатами или выплаты нуждающимся, направленными на преодоление бедности;

2) обязательная накопительная компонента, обычно с установленными взносами, создаваемая для замещения дохода/части дохода при достижении установленного пенсионного возраста или вследствие наступления стойкой нетрудоспособности и, как правило, управляемая частными компаниями;

¹ Компонент (книжное слово) – составная часть чего-нибудь. Компонента (специальное слово) – математический, физический или иной термин, составляющая чего-нибудь. Таким образом, слово компонент шире и употребляется в нетерминологических контекстах.

3) добровольная накопительная компонента (пенсионная схема, программа), компенсирующая ожидаемое снижение доходов при выходе на пенсию, прежде всего, лиц, имеющих высокие доходы в период трудовой деятельности.

Следует отметить неодинаковое употребление в разных странах терминов "вторая" и "третья" компонента. В Европе под второй компонентой понимают профессиональные пенсионные программы, а под третьей – личные пенсионные схемы (обязательные или добровольные). На Американском континенте под второй компонентой понимают обязательные накопительные, а под третьей – добровольные (профессиональные или личные) пенсионные программы.

Согласно традиционному определению пенсионные системы и программы в основном ориентированы на лиц, занятых в формальном секторе экономики. Учитывая низкий охват и существование других многочисленных групп с несходными потребностями и возможностями – пожизненно бедных и неформально занятых, значимо введение в пенсионную систему других компонент.

Накопленный с начала 1990-х годов опыт проведения пенсионных реформ в различных странах привел к пересмотру и уточнению трехкомпонентной концепции пенсионных систем, к более точному определению направления, целей и задач реформирования. Всемирным банком в 2005 году была предложена следующая концепция пятикомпонентной пенсионной системы:²

0) **"нулевая составляющая"** (базовый доход, социальная пенсия), как правило, финансируемая за счет бюджетных средств и гарантирующая минимальный уровень социального обеспечения пожилых людей;

1) **обязательная "первая составляющая"** (страховая, солидарная, распределительная), формируемая за счет страховых взносов, увязанная с уровнем заработной платы и замещающая заработок (доход), утрачиваемый работником при выходе на пенсию;

2) **обязательная или добровольная "вторая составляющая"** (накопительная), представляющая, по сути, различные варианты регулируемых государством личных сбережений на старость;

3) **добровольная "третья составляющая"**, предусматривающая внесение взносов в рамках различных индивидуальных и/или корпоративных пенсионных схем;

4) **неформальная "четвертая составляющая"** внутрисемейные, межпоколенческие источники финансовой и нефинансовой (натуральной) поддержки пожилых людей, включая обеспечение жильем, жилищно-коммунальными услугами, доступ к уходу и здравоохранению.

Практика показала, что многокомпонентная структура является более гибкой, ориентированной на решение задач пенсионного обеспечения в

² Хольцман Р. и Хинц Р. Пенсионные системы и реформы в международной перспективе. Обеспеченная старость в XXI веке // Всемирный Банк. Вашингтон, Округ Колумбия, 2005. С. 8. https://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_Rus.pdf (дата обращения 10.09.2018)

широком социальном смысле, важнейшие из которых – сокращение бедности, выравнивание доходов, снижение экономических, демографических и политических рисков, с которыми сталкивается любая пенсионная система. Основной целью пенсионной системы является обеспечение достаточных, приемлемых с точки зрения затрат, стабильных пенсионных выплат при одновременной реализации программ повышения благосостояния населения в целом с учетом специфики страны. Некоторые пенсионные системы вполне эффективно функционируют при наличии только "нулевой" составляющей (всеобщая социальная пенсия) и третьей составляющей (добровольные сбережения граждан).

Расширены и углублены представления о пенсионных реформах, критериях успешности и эффективности их проведения, включая:

а) оценку потребности в проведении пенсионных реформ не только в плане бюджетных ограничений и демографических проблем, связанных со старением населения, но и с учетом социально-экономических изменений в конкретных странах;

б) понимание ограничений и социальных последствий обязательного участия (неучастия) населения в пенсионных программах, особенно категорий населения с низким уровнем доходов, для которых, помимо старости, существуют другие факторы риска, часто уже представляющие для них непосредственную угрозу и имеющие для них серьезные материальные последствия, прежде всего, состояние здоровья;

в) признание ограниченных возможностей накопительного финансирования при решении проблем старения населения, поскольку придется учитывать инерционность и консервативность поведения граждан, риски, связанные с занятостью, наличием реальных предложений на рынке труда при более позднем наступлении пенсионного возраста.

Эволюция взглядов на реформирование пенсионных систем и соответствующую политику привели не только к расширению пенсионной модели и увеличению ее составляющих с трех до пяти, но и к пересмотру значимости страховой (солидарной, распределительной) и накопительной компонент, первоначально рассматриваемых в качестве основных.

Опыт пенсионных реформ в странах с низким и средним уровнем доходов указывает на необходимость внедрения базовой (нулевой) составляющей, в основном направленной на сокращение бедности. Опыт также подтвердил важность внедрения добровольной накопительной составляющей, которая эффективно дополняет базовый компонент пенсионной системы, обеспечивая приемлемые коэффициенты замещения для групп населения с более высокими доходами и сдерживая рост бюджетных расходов на базовую составляющую.

Важно признание значимости четвертой составляющей для обеспечения определенного уровня потребления после выхода на пенсию. Данная составляющая предусматривает сочетание таких факторов, как доступ к различным видам неформальной поддержки (семья), к программам социальной поддержки (уход, услуги здравоохранения), владение различными индивидуальными финансовыми и нефинансовыми активами (личные сбе-

режения, собственное жилье). Все эти факторы следует учитывать при обосновании направленности реформирования пенсионной системы.

Эволюция концептуальных представлений привела к признанию разнообразия подходов, к пониманию важности диверсификации, расширения составляющих пенсионной системы, обеспечения сбалансированности различных составляющих. А формирование каждой составляющей зависит от конкретных социально-экономических условий, обстоятельств и потребностей страны.

Практика показала, что предложенная многокомпонентная структура пенсионной системы обладает большей гибкостью и четкой ориентацией на основные целевые группы населения. В большинстве стран пенсионные системы нуждаются в реформировании, поскольку не обеспечивают решения социальных задач, приводят к серьезным перекосам в функционировании рыночной экономики, не являются финансово устойчивыми в условиях старения населения. Но принятие только общих, рамочных законодательных пенсионных актов позволяет решить лишь ограниченный круг задач.

При определении темпов и масштабов проведения жизнеспособной пенсионной реформы крайне важно учитывать основные параметры действующей пенсионной системы, поскольку возможные варианты реформы предопределяются состоянием наследуемой пенсионной системы, экономическими, институциональными, финансовыми и политическими условиями страны.

Современная концепция основана на принципах, которые, по мнению Всемирного банка, имеют решающее значение для успеха реформирования.

1. Пенсионная система должна включать элементы, обеспечивающие гарантии некоторого базового уровня доходов и сокращение бедности, минимально приемлемого уровня социального обеспечения в старости для лиц, в течение жизни имевших низкий уровень дохода или небольшой стаж работы в формальном секторе экономики, учитывать налогово-бюджетные возможности страны. Такое обеспечение может осуществляться как в формате реализации программы адресной социальной помощи неимущим, выплаты социальных пенсий, либо выплаты демографического гранта всем лицам старше определенного возраста. Осуществимость такого подхода, а также выбор конкретных форм обеспечения, критериев получения пособий, порядка их выплаты зависит от численности других социально уязвимых категорий населения, бюджетных возможностей, иных составляющих пенсионной системы.

2. При наличии соответствующих социально-экономических условий в качестве компонента пенсионной системы целесообразно использовать накопления для выплаты пенсий в будущем. При определении такой целесообразности основной вопрос заключается в степени развитости финансовых, фондовых и инвестиционных рынков и того, насколько пенсионные накопления будут содействовать приросту национальных сбережений.

При принятии решения о накопительном финансировании будущих пенсий необходимо тщательно взвесить все выгоды и издержки. Полити-

ческие манипуляции могут превратить в фикцию выгоды пенсионные накопления. При принятии решения о введении пенсионных накоплений следует дать оценку способности государства обеспечить прозрачную и долгосрочную реализацию накопительной составляющей пенсионной системы.

3. Введение обязательной накопительной составляющей может стать полезным ориентиром для оценки проекта пенсионной реформы, поиска ответов на вопросы о возможностях повышения благосостояния населения, объема финансирования перехода или дополнения солидарных (распределительных) схем накопительными схемами.

Многокомпонентная пенсионная система должна быть ориентирована на охват как можно более широкого круга пожилых людей, включая следующие группы.

Пожизненно бедных образует группа населения, которая участвует в деятельности формального сектора экономики от случая к случаю или не участвует в ней вообще. Они слишком бедны, чтобы накопить средства, достаточные для продолжительного существования после прекращения трудовой деятельности. Достигнув преклонного возраста и будучи уже не в состоянии работать, они оказываются социально незащищенными, особенно если живут в одиночестве.

В эту группу включены многие **неформально занятые, которые** могли бы участвовать в официальной пенсионной системе, но по различным причинам находятся вне ее. Работая, они не бедствуют, однако могут оказаться в ситуации бедности при достижении пенсионного возраста.

Занятые в формальном секторе экономики, по определению участвующие в официальных пенсионных программах, но стаж некоторых из них может оказаться недостаточным даже для того, чтобы претендовать на минимальную пенсию.

Именно **нулевая, базовая компонента** направлена на обеспечение эффективного решения проблем пожизненно бедных, а также работников неформального и формального секторов экономики, которые по достижении пенсионного возраста располагают недостаточными ресурсами либо не приобрели права на получение пенсии. Значение базовой компоненты, как ожидается, будет снижаться по мере роста доходов, сокращения масштабов неформального сектора экономики или добровольного участия неформально занятых в пенсионной системе.

Первую компоненту образует типичная государственная пенсионная программа, финансируемая за счет взносов (отчислений) на социальное страхование, возможно, с известным резервом, с установленными выплатами или установленными взносами, находящаяся под государственным управлением. Данную компоненту формируют пенсионные программы для лиц разных профессий (государственные служащие, работники частного сектора, самостоятельно занятые, фермеры). По мере развития и роста значения трудовой мобильности проявляется тенденция к унификации этих программ.

Основное назначение данной компоненты (программы) заключается в обеспечении пожизненного страхования пенсионеров за счет перераспределения доходов между поколениями (солидарность поколений).

Основной чертой **второй компоненты** (профессиональные или личные пенсионные программы) является обязательность, накопительный характер и частное управление активами. Данная компонента на этапе накопления средств обычно представляет собой систему с установленными взносами. Но на стадии зрелости граждане могут конвертировать средства на счете в пожизненный аннуитет. Вторая компонента может содержать элементы системы с установленными выплатами, формируемыми исходя из конкретных целей замещения доходов.

Третья компонента включает добровольные пенсионные программы с накопительным финансированием (профессиональные или личные).

Четвертая компонента добавляется потому, что значительная часть ресурсов, потребляемых после выхода на пенсию, может поступать из источников, формально не относящихся к пенсионному обеспечению: владение недвижимостью, внутрисемейное перераспределение доходов, личные сбережения.

Специалистам видны потенциальные экономические выгоды многокомпонентной пенсионной системы со значительной второй (обязательной) или добровольной (третьей) накопительной составляющими, которые оказывают содействие экономическому росту, решению проблемы старения населения и повышению благосостояния людей.

Воздействие накопительной схемы на экономический рост проявляется в увеличении объема сбережений, сокращении дисбаланса на рынке труда и занятости, повышении эффективности финансовых рынков. Такое воздействие реализуется не автоматически, а через соответствующие институциональные структуры.

В отношении старения населения накопительные программы не имеют каких-либо очевидных и значимых преимуществ. Для реализации как ненакопительных, так и накопительных составляющих необходимо следующее поколение, которое будет либо уплачивать взносы, либо приобретать аккумулированные активы. Накопление пенсионных обязательств не является панацеей при решении проблемы старения населения. Но накопительные составляющие, дополняющие ненакопительную (первую) составляющую, играют важную роль в решении проблемы старения населения в силу следующих причин:

— накопления технически и политически облегчают привлечение работающего поколения к финансированию обязательств, связанных с ростом продолжительности жизни, ограничивая возможность переложения пенсионных обязательств на следующее поколение;

— хотя старение населения снижает доходность обоих видов финансирования, но обеспечиваемая накопительной составляющей возможность международного инвестирования средств позволяет смягчать некоторые демографические эффекты благодаря региональным особенностям старения населения;

— возможности гибкого разделения периода, в котором выросла продолжительность жизни, между отдыхом на пенсии и дополнительной работой, учета личных предпочтений в выборе желаемого способа выхо-

да на пенсию в разном возрасте и с различными видами пенсионного обеспечения (аннуитизированное или неаннуитизированное).

Многокомпонентные пенсионные программы с накопительными составляющими могут оказывать влияние на уровень личного благосостояния, обеспечивая следующие преимущества: диверсификация; защита от политических рисков; возможность выбора; высокая норма прибыли; сокращение избыточного налогообложения.

В децентрализованной рыночной системе с четко определенными имущественными правами и независимыми судебными органами значительно меньше возможностей государственного вмешательства и сокращения размеров пособий, чем в ненакопительной централизованной системе.

Потребность в проведении пенсионных реформ. Во многих странах пенсионные системы часто декларируют высокий коэффициент замещения дохода по достижении пенсионного возраста, что оказывается невыполнимым в существующих условиях и, тем более, при ожидаемом росте продолжительности жизни. Трудности с выплатой пенсий часто усугубляются низкой собираемостью взносов, непрофессиональным управлением накопительными резервами, низкой или отрицательной нормой прибыли, высокими административными расходами. Из-за инфляции и спорадически проводимой индексации сокращается реальный уровень пенсий, часто вводятся специальные сокращения и замораживание.

В большинстве развивающихся стран охват населения официальными пенсионными системами, в лучшем случае, оставался без изменений, а чаще сокращался, что объяснялось снижением роли государственного сектора, который обеспечивает высокую формальную занятость, значительным сокращением официальных рабочих мест в частном секторе. Пенсионные системы не отвечали новым реалиям. Проблему пытались решить с помощью реформ, направленных на установление более тесной связи между размерами взносов и пенсий, частичного или полного перехода к пенсионным накоплениям. Однако в отношении полного охвата населения эти реформы достигли ограниченных результатов.

Во многих странах проведение очередной пенсионной реформы часто диктуется текущими затруднениями и проблемами бюджетного финансирования, которые обычно вызываются ростом расходов вследствие ухудшения показателей нагрузки (соотношение числа лиц, получающих пенсии, и делающих взносы), действием других факторов, таких как сокращение доходов пенсионной системы из-за роста неформальной занятости, падения сбора страховых взносов. В целях устранения таких затруднений предпринимаются сиюминутные действия, а не ведется планомерная, кропотливая, системная работа, направленная на решение долгосрочных задач пенсионного обеспечения, не уделяется должного внимания сложным, комплексным проблемам, связанным со старением населения.

В большинстве государственных программ не проводятся расчеты, устанавливающие основания и условия долгосрочной финансовой устойчивости пенсионных систем, их способности обеспечивать достойный уро-

вень жизни пенсионеров. Как правило, расчеты ориентированы только на определение объема бюджетных средств (трансфертов), необходимых для выполнения текущих или краткосрочных, в пределах от трех до шести лет, нестраховых (солидарных, распределительных) пенсионных обязательств, не проводится долгосрочное актуарное оценивание и обоснование.

Негативным последствием отсутствия прозрачных, достоверных и убедительных расчетов, условий для долгосрочной финансовой устойчивости пенсионных систем является продолжающийся непредсказуемый рост бюджетного дефицита, ухудшающий состояние пенсионного обеспечения в периоды кризиса. Ситуацию усугубляет стремление правительств минимизировать дестабилизирующие последствия высоких бюджетных расходов введением новых налогов или сокращением других, как правило социальных, статей бюджетных расходов, а зачастую и снижением уровня пенсионного обеспечения.

Долгосрочные бюджетно-финансовые проблемы явно связаны со старением населения, вызванным ростом продолжительности жизни и падением рождаемости, и, по существу, несмотря на различия между регионами и странами в темпах старения, затрагивают все страны мира. Но развитые страны разбогатели до того, как их население начало стареть, тогда, как развивающиеся страны стареют до того, как им удалось разбогатеть. Поэтому для развивающихся стран особенно важны как разработка и внедрение эффективных систем пенсионного обеспечения, так и тщательная оценка расходов на достижение целей и задач экономического роста (расходы на образование, здравоохранение, инвестиции) и средств, направляемых на сокращение бедности населения.

Особую значимость приобретает анализ недостатков действующих пенсионных систем, переосмысление исходных, изначальных оснований и посылок существующих более ста лет исторически наследуемых пенсионных схем и моделей, тщательный и всесторонний учет специфики и особенностей социально-экономических изменений, особенно в развивающихся странах.

Предлагаются различные новые варианты реформирования пенсионных систем. Так, при решении проблемы роста продолжительности жизни выделяются две категории: продолжительность занятости и отдыха после выхода на пенсию. Такой подход предоставляет каждому право выбора и принятия решения относительно выхода на пенсию. Главная задача состоит в создании таких пенсионных систем, в рамках которых выход на пенсию связан с соотношением "пенсии/взносы", что стимулирует рациональный выбор распределения более продолжительного периода жизни между отдыхом на пенсии, занятостью и обучением.

Современные пенсионные программы в основном продолжают базироваться на строгом и жестком разделении периодов образования, работы и отдыха (выхода на пенсию). Тогда как современная экономика и потребности в непрерывном образовании требуют создания гибких пенсионных систем, которые не препятствуют, а поощряют совмещение этих трех видов деятельности, например, возвращение в учебное заведе-

ние после нескольких лет работы, приближение (пенсионного) отдыха или возвращение на работу после выхода на пенсию.

Большинство действующих пенсионных программ не допускают такой гибкости. Необходимы существенные преобразования на рынке труда и занятости, наличие предложений работы пожилым людям, которую они способны выполнять. Развитие непрерывного образования также требует внесения значительных корректив и изменений.

В связи с увеличением доли занятых женщин необходим пересмотр пенсий, выплачиваемых вдовам, которые, как правило, переживают мужей, что порождает проблему низких доходов пожилых женщин, бедности и падение уровня жизни вдов.

Нужен новый подход к обеспечению нуждающихся женщин, независимо от их участия в официальной занятости, пенсиями или пособиями по случаю потери кормильца в размере, превышающем уровень бедности. Во многих странах вследствие разводов появляется большое число одиноких людей старшего возраста, образующих отдельное домохозяйство.

С точки зрения отдельного человека пенсии имеют два назначения: выравнивание потребления в течение всего жизненного пути; страхование от рисков неопределенности продолжительности жизни после выхода на пенсию. В пенсионную систему также должны быть встроены и задачи государственной политики, в частности: сокращение бедности среди пожилого населения; перераспределение доходов от богатых к бедным.

Большинство существующих пенсионных систем остаются непоследовательными и несправедливыми в отношении разных профессий. Некоторые группы и слои населения оказываются высокообеспеченными, а значительная часть населения остается неохваченной даже минимально необходимой материальной помощью и пенсионным обеспечением.

Неизбежное увеличение численности и доли пожилых людей в населении страны ставит вопрос о возможностях неформальной поддержки со стороны семьи и общины в сокращении бедности среди престарелого населения. Однако во многих развивающихся странах под влиянием различных факторов система неформальной помощи рассыпается и не в состоянии справиться с проблемой бедности пожилых людей.

Очень важную роль, хотя и в различной степени в разных странах, играют следующие факторы:

— из-за значимой миграции из сельских районов, в том числе временной трудовой миграции за рубеж, ослабления традиционной расширенной семьи и высокой смертности среди лиц трудоспособного возраста, возросла нагрузка на пожилых людей;

— надежная в обычное время традиционная семейная поддержка пожилых людей стремительно ослабевает и разрушается под воздействием многочисленных потрясений;

— уязвимость пожилых людей часто усугубляется из-за невозможности найти оплачиваемую работу или получить доступ к кредитам, их активы либо израсходованы, либо обесценены;

— по мере изменения состава домохозяйства, особенно в сельской местности, пожилые люди часто становятся основными кормильцами.

Вместе с тем, во многих развивающихся странах неформальная семейная поддержка, хотя и становится менее значимой и надежной, остается важным средством, позволяющим пожилым людям не впасть в крайнюю бедность и нищету.

Очевидна необходимость значительных структурных преобразований в национальной экономике. Подобная гибкость требует трудовой мобильности, перемещения человеческого капитала не только между государственным и частным сектором, но и между странами. Такой мобильности препятствуют существенные различия в пенсионных программах работников государственного и частного секторов, различия в пенсионном обеспечении трудовых мигрантов (скорее в его отсутствии из-за широко распространенной практики неформальной занятости), возвращающихся после многих лет работы за рубежом, часто в разных странах с различными пенсионными системами. Необходимы гибкие системы пенсионного обеспечения, предполагающие возможность перевода пенсий из пенсионной системы одной страны в другую страну.

Выделяют следующие принципы, на которых концептуально должна базироваться разрабатываемая и реализуемая в процессе реформы пенсионная система:

1. Следует четко определить цели и задачи пенсионного обеспечения, критерии пенсионной реформы;

2. Необходимо разработать инструменты обеспечения в случае старости трех основных групп населения: пожизненно бедных, неформально занятых, рискующих стать бедными после выхода на пенсию, и занятых в формальном (официальном) секторе экономики, на которых распространяется обязательная пенсионная программа.

Предлагается рассмотрение составляющей пенсионной системы, не предусматривающей уплаты взносов, разработка регулируемых и контролируемых инструментов пенсионного обеспечения на основе добровольных взносов, отказ от принудительного расширения официальной, обязательной составляющей на все категории занятых.

3. Официальная, зависящая от заработка составляющая пенсионной системы должна быть компактной, простой и универсальной.

"Компактность" означает, что введение и сохранение обязательной составляющей пенсионной системы должно проводиться умеренными темпами с учетом проблем финансирования и соблюдением установленных требований.

"Простота" означает максимально тесное увязывание взносов и пенсий.

"Универсальность" означает применимость ко всем секторам экономики с учетом трудовой мобильности.

Пенсионная система должна содействовать минимизации деформаций на рынке труда, ориентироваться на стимулирующий подход к проблеме старения населения.

4. Необходимо предусматривать диверсификацию пенсионной системы и финансовых ресурсов в целях повышения стабильности и надежности пенсионного обеспечения. Диверсифицированная пенсионная программа, частично опирающаяся на накопления, может способствовать росту национальных сбережений и создать важный стимул для развития финансового рынка. А экономический рост должен содействовать гарантиям обеспеченности людей пожилого возраста.

5. Необходимо уделять больше внимания процессу реализации, а не только вопросам разработки, структуре управления с акцентом на порядок урегулирования конфликта интересов, политическим и экономическим аспектам реформы и множеству других проблем, связанных с практической реализацией.

6. Необходимо учитывать особенности конкретной страны. Концепция успешной пенсионной реформы предполагает разработку четкой пенсионной системы, определение целей и задач реформирования, конкретных оснований и причин ее проведения, учет положений наследуемой системы и наличие благоприятных условий проведения реформы.

Цели реформирования пенсионной системы. Для определения значимости и осуществимости пенсионных реформ требуется сформулировать цели, на достижение которых должна быть направлена реформа, и определить критерии оценки степени достижения поставленных целей, хода и темпов процесса реформирования. Цели и критерии устанавливают стандарты, которые следует достичь в результате реформ.

Пенсионные системы должны обеспечивать достаточное, приемлемое по затратам, финансово устойчивое и надежное пенсионное обеспечение.

Целью пенсионной системы является обеспечение пожилых людей, независимо от вида, уровня и степени их предыдущей занятости, трудовой и профессиональной деятельности, хотя бы минимальным доходом, позволяющим избежать нищеты, а также обеспечение гарантий защиты от "риска" продолжительности жизни достигших пенсионного возраста.

1. Достаточное пенсионное обеспечение означает, что размер пенсионного дохода должен быть как абсолютным, предотвращающим бедность лиц пожилого возраста, так и относительным, в достаточной мере замещающим доход, получаемый на протяжении жизни в трудоспособном возрасте.

В какой мере доходы, получаемые на протяжении жизни, должны замещаться обязательной базовой (социальной) пенсией, зависит от множества факторов, определяемых конкретными условиями проведения реформы в конкретной стране.

Работникам с более низким уровнем дохода необходимы более высокие нормы замещения. Возраст выхода на пенсию также влияет на достаточность пенсии, поскольку пожилым работникам, в силу их ограниченных возможностей, необходим более высокий уровень замещения.

2. Доступное по расходам (затратам) пенсионное обеспечение означает финансовые возможности общества и граждан. Более высокий уровень замещения требует дополнительных расходов, связан с высокими

ставками взносов, отвлекающих средства от других насущных потребностей, таких как воспитание детей, инвестиционные нужды.

Косвенные издержки связаны с уклонениями от уплаты взносов, в том числе вследствие роста неформальной занятости, что имеет негативные последствия как для возможностей отдельных людей на протяжении их жизни, особенно при достижении пенсионного возраста, так и на макроэкономическом уровне для устойчивости бюджета пенсионной системы, перспектив экономического роста.

3. Устойчивое пенсионное обеспечение относится к финансовой стабильности на текущем этапе и на отдаленную перспективу, в будущем. Пенсионная система должна быть такой, чтобы финансовая ситуация не потребовала неожиданного увеличения размера взносов, повышения пенсионного возраста, снижения размеров пенсий или значительных непредвиденных бюджетных ассигнований. Все изменения, необходимые для поддержания финансовой стабильности пенсионной системы (взносы, пенсии, пенсионный возраст) должны быть определены, объявлены и учтены на этапе разработки предложений по реформированию, включать механизмы корректировки на долгосрочную перспективу, которые учитывают возможные экономические потрясения и обеспечивают сохранение финансирования в установленных макроэкономических пределах.

Устойчивость, в конечном счете, связана с перспективами социально-экономического роста и развития страны, предопределяющими ограничивающие факторы и возможности любой реформы гарантировать обещанное пенсионное обеспечение без ущерба для других правомерных притязаний на ресурсы.

4. Надежное пенсионное обеспечение означает способность системы выдерживать серьезные потрясения и сохранять жизнеспособность в непредвиденных ситуациях и обстоятельствах, обеспечивать предсказуемость намеченных показателей замещения доходов на длительный период.

Особое значение имеют следующие критерии оценки обоснованности, разумности и убедительности проводимых пенсионных реформ.

Критерии реформирования. Из-за сложности и долгосрочного характера пенсионных систем для нынешних и будущих пенсионеров велик риск проведения пенсионной реформы, которая едва ли сможет решить стоящие задачи. Необходимы прозрачные критерии, позволяющие учитывать как содержание, так и процесс реализации реформы. Выделяют следующие основные критерии-вопросы в отношении содержания планируемой к проведению пенсионной реформы.

1. Обеспечит ли реформа:

- в достаточной мере достижение целей пенсионной системы;
- необходимую защиту от риска наступления бедности в старости;
- возможности поддержания уровней потребления и социальную стабильность с учетом сложившихся в стране социально-экономических условий;

- решение проблемы распределения;
- формирование пенсионных накоплений;
- защиту от бедности лиц, активно участвующих в экономической деятельности;
- механизмы для формирования сбережений;
- основные меры защиты от бедности неформально занятых лиц, занятых преимущественно во внеэкономической сфере.

2. *Содействуют ли реформе макроэкономическая ситуация и налоговая политика?*

Проведена ли экспертиза финансовых прогнозов на длительные периоды и проверка возможных вариантов социально-экономических условий на протяжении таких периодов?

Количественные долгосрочные прогнозы действующей и предлагаемой будущей пенсионной системы с точки зрения налогообложения и распределения являются основными составляющими любого процесса реформирования. В России используются специальные модели для таких прогнозов, результаты которых, к сожалению, пока не учитываются в должной мере при подготовке пенсионных реформ³.

Всемирным банком разработана типовая модель пенсионного обеспечения PROST (Pension Reform Options Simulation Toolkit), являющаяся инструментарием моделирования вариантов пенсионной реформы, которая при наполнении конкретными данными страны и системной информацией, используется для долгосрочных прогнозов действующей системы и ее возможных основных альтернатив.

3. *Способна ли административная структура обеспечить эффективное управление новой (многокомпонентной) пенсионной системой?*

Располагает ли правительство институциональной инфраструктурой и потенциалом для внедрения и обеспечения функционирования составляющих реформы?

Можно ли ожидать от частного сектора создания институтов, необходимых для управления частными составляющими реформы и обеспечения их функционирования?

4. *Созданы или предполагается ли создание регулирующих, надзорных и контрольных механизмов для управления накопительной составляющей пенсионной системы?*

Технические и политические условия осуществления реформы являются важными факторами, определяющими шансы на успех. Критериями, касающимися технических аспектов реформы, являются проблемы формирования обязательств, достижения консенсуса и реализации реформы.

5. *Существует ли у правительства долгосрочная, а не сиюминутная, реальная приверженность проведению пенсионной реформы?* Согласована ли реформа с социально-экономическими условиями страны, подкреп-

³ Актуарная модель развития пенсионной системы России / Соловьев А.К., Донцова С.А., Кувалкина Е.А. [и др.]: Препринт WP2/2003/02. М.: ГУ ВШЭ, 2003; Пенсионная система: модель для России и зарубежный опыт. // М., 2003.

лена ли четким политическим мандатом? Стабильны ли политические условия, в которых будет осуществляться реформа, для обеспечения высокой вероятности реализации и завершения реформы?

Данный критерий пенсионной реформы самый сложный в силу его субъективного характера, а политические аспекты включают:

- широкое согласие между министерствами и ведомствами по поводу необходимости и направления реформы;
- наличие инициатора и активного защитника реформ;
- расширение прав и возможностей межведомственной группы, осуществляющей разработку и обоснование реформы;
- готовность к осуществлению широких параллельных одновременных реформ (налогообложение, финансово-бюджетная сфера);
- высокие шансы того, что будущее правительство не станет демонтировать или свертывать реформу.
- Также важно следующее:
- проведение научных исследований;
- предоставление населению информации о целях и задачах, затратах и результатах проводимой пенсионной реформы;
- всеобъемлющий характер процесса реформ, участие в нем профсоюзов и других представителей трудящихся.

6. Достигается ли консенсус благодаря поддержке реформы населением и руководством страны?

Даже технически блестяще подготовленная пенсионная реформа может не состояться, если не отражает предпочтений данной страны и не вызывает доверия населения. Пенсионная реформа, подготавливаемая и проводимая политиками, технологами и экспертами страны, должна быть доведена до населения, принята населением. Только в этом случае можно надеяться, что пенсионной реформе будет обеспечена общественная поддержка и проявлена заинтересованность в ее осуществлении.

Одна из главных проблем всеобъемлющей пенсионной реформы состоит в обеспечении осведомленности о ней политиков и населения в целом.

7. Предусматриваются ли меры по наращиванию необходимого потенциала осуществления реформы?

Пенсионная реформа – не только изменение законодательства, но и пересмотр принципов обеспечения пенсионного дохода. Для этого обычно необходимы серьезные реформы в области управления, сбора взносов, учета, информирования клиентов, управления активами, регулирования и надзора, выплаты пенсий. Принятие законодательства – это лишь небольшая часть процесса осуществления реформы.

Необходимы всеобъемлющие знания, позволяющие каждой стране найти свое собственное конкретное решение. А уроки, извлеченные из опыта каждой страны, являются уникальным комплексом информации, которая продуктивно может быть использована при осуществлении других реформ. Для этого необходим анализ данных и обмен информацией.

Резюмируя, можно выделить следующие **блоки вопросов**, на которые следует получить ответы при подготовке и проведении пенсионной реформы:

1. Социальная защита граждан.

Обеспечены ли справедливое распределение финансовых ресурсов, связанных с переходом к измененной пенсионной системе, между разными поколениями и внутри одного поколения и социальная защита граждан от бедности в старости?

Обеспечивается ли защита от бедности всех граждан, активно участвующих в экономической деятельности, в том числе неформально занятых, трудовых мигрантов?

2. Финансовые возможности.

Позволяют ли сложившиеся макроэкономические и налогово-бюджетные возможности и условия осуществить реализацию пенсионной реформы?

Проводилась ли комплексная оценка долгосрочных финансовых прогнозов, соответствующих срокам проведения пенсионной реформы и учитывающих последствия возможных изменений социально-экономических условий в рамках этих периодов?

3. Институты.

Созданы ли государственные структуры, некоммерческие и частные организации, обеспечивающие прозрачное и эффективное управление многокомпонентной пенсионной системой?

4. Власть.

Реально ли привержены органы власти успешному проведению пенсионной реформы и заинтересованы ли они в ней?

Соответствуют ли предлагаемые реформы возможностям страны?

Имеются ли политические условия, обеспечивающие стабильность проведения реформы и высокие шансы на ее реализацию в полном объеме?

5. Население.

Реальна ли заинтересованность и инициативность населения в проведении пенсионной реформы, или население не доверяет инициаторам реформы, видит неубедительность их аргументации и оказывает противодействие реформированию пенсионной системы?

Следует ожидать, что диверсифицированный многокомпонентный подход к реформированию пенсионной системы вызовет различные мнения и различное отношение к нему, что может отражать весь спектр экономических и политических взглядов. Но можно предполагать, что скорее политические, а не экономические и социальные преимущества многокомпонентного подхода вызовут большее единодушие.

Переход к многокомпонентной системе расширяет возможности успешной реализации пенсионной реформы благодаря росту доверия.

Параметрические реформы

Параметрические реформы радикально не меняют существующую пенсионную структуру, но в параметры системы вносятся изменения с целью более успешного решения ряда социально-экономических задач.

К таким изменяемым параметрам обычно относят:

- повышение пенсионного возраста;
- заработок, который учитывается при назначении пенсии;
- переход к индексации пенсий в зависимости от роста цен, а не заработной платы;
- пересмотр положений о гарантии минимальной пенсии с одновременным увеличением ставки отчислений для обеспечения финансовой стабильности системы;
- введение актуарных надбавок (или вычетов) за досрочный (или более поздний) выход на пенсию.

Через только параметрических реформ без четкой и ясной направленности вызывает сопротивление, поскольку разумная реакция людей ведет к отрицанию недальновидных текущих изменений, за которыми последуют непонятные и неочевидные дальнейшие преобразования.

Возможны различные варианты параметрического реформирования типичной государственной (распределительной) пенсионной системы с установленными выплатами. Эти варианты представляют собой подгруппу более широкого спектра вариантов, определяемых различными сочетаниями видов выплат (установленные выплаты или взносы), управления (государственное или частное) и порядка накопления (ненакопительная, накопительная или с софинансированием накоплений).

К указанной подгруппе относятся:

а) параметрические реформы, сохраняющие структуру выплат, государственное управление и ненакопительный характер системы, а изменяются только отдельные параметры;

б) преобразование в условно-накопительную с установленными взносами, которое изменяет структуру выплат, но сохраняет государственное управление и ненакопительный характер пенсионной системы;

в) внедрение накопительных схем с установленными взносами или установленными выплатами, которые, как правило, управляются частными структурами, в основном в части инвестирования активов;

г) накопительное государственное финансирование с обеспечением установленных выплат или установленных взносов при государственном управлении пенсионной системой;

д) многокомпонентные реформы, обеспечивающие диверсификацию структуры выплат, управления пенсионной системой и порядка накопления.

Параметрические реформы могут обеспечить решение социально-экономических задач, но им присущи следующие основные недостатки:

1. Международный опыт свидетельствует о том, что ни одна страна не смогла осуществить параметрическую реформу, которая сама по себе обеспечила бы устойчивую выплату пенсий достаточного размера и на приемлемых финансовых условиях. Такие реформы оказываются политически непривлекательными, поскольку многие их плюсы проявятся уже после того, как политики, инициировавшие реформу, окажутся не у дел. По этим причинам политики обычно проводят частичные, поло-

винчатые параметрические реформы, чтобы удержать пенсионную систему "на плаву". Иначе говоря, реагируют на текущее состояние пенсионной системы, а не ориентируются на опережение, на серьезные долгосрочные комплексные и системные преобразования. Граждане, как правило, неожиданно узнавая о предстоящих переменах и не имея полного представления о планах реформирования, активно высказывают недоверие предлагаемым, недостаточно убедительным и обоснованным изменениям.

2. В результате параметрических реформ, как правило, незавершенных, могут быть устранены некоторые диспропорции на рынке труда и занятости, но многие, по всей вероятности, сохранятся. Так, не будут сняты препятствия, связанные с перемещением работников между государственным и частным секторами, поскольку параметрические реформы не обеспечивают формирование общей унифицированной пенсионной системы.

3. Любые меры, направленные на решение проблемы старения населения, потребуют долгосрочных либо объявленных дискреционных изменений⁴ пенсионного возраста и иных параметров пенсионной системы в соответствии с изменениями продолжительности жизни — что, опять-таки, политически непривлекательно. Реформировать традиционную пенсионную систему с установленными выплатами, чтобы предоставить гражданам возможность гибко подходить к вопросу соотношения между учебой, трудом и отдыхом на пенсии, с политической точки зрения оказывается делом практически нереальным.

Тем не менее, параметрические реформы важны. Проведенные в последние десятилетия пенсионные реформы, как правило, относятся к этому типу. Хотя в большинстве случаев параметрические реформы не ведут к созданию современных пенсионных систем, но могут играть ключевую роль, предшествуя концептуально более глубоким реформам, поскольку, изменяя характер обязательств, могут обеспечить относительно безболезненный переход к новой системе и структуре выплат.

Основные проблемы пенсионных реформ. В идеале, любому человеку в старшей возрастной группе должен быть обеспечен доход по старости, как минимум, в форме пособия по бедности или в форме пенсии, замещающей утраченный доход. Но возможность получать пособие или пенсию ограничена, поскольку существует тесная взаимосвязь между уровнем доходов и степенью охвата.

Обычно в странах с низким или средним уровнем доходов степень охвата колеблется в пределах от менее 10 процентов работающих и населения пожилого возраста до почти 50 процентов, а средний показатель составляет около 20 процентов. Исключение составляют постсоветские страны Восточной Европы и Центральной Азии, где степень охвата населения старших возрастных групп, как правило, пока остается достаточно высокой.

⁴ Действие государственного органа по усмотрению.

Роль компонентов в значительной мере определяется особенностями страны.

В странах с высоким уровнем охвата пенсионным обеспечением «нулевая» (базовая) компонента может выполнять функции системы социальной защиты и распространяться на реально нуждающихся лиц, которым в старости угрожает риск бедности (неформально занятые; не заработавшие достаточного стажа; не работавшие).

При разработке «нулевой» (базовой) компоненты следует рассмотреть все "за" и "против", из которых следующие представляют интерес:

- а) расширение пенсионной системы, основанной на взносах;
- б) интеграция программ, направленных на решение проблем бедности пожилого населения, в общую систему социальной защиты домохозяйств независимо от возраста их членов;
- в) всеобщая базовая пенсия;
- г) базовая пенсия, выплачиваемая на основании проверки на нуждаемость.

В принципе, возможна интеграция в общую систему социальной защиты, направленную на борьбу с бедностью – систему социальной помощи всем домохозяйствам, в том числе домохозяйствам, в составе которых есть пожилые люди. Однако такая система не наделяет пожилых правами и не предоставляет им возможности самим себя обеспечивать. Это также может привести к негативным последствиям на рынке труда, если будут затронуты домохозяйства, в которых совместно проживают трудоспособные и пожилые. Существенным препятствием является потенциальная "стигматизация" пожилых в случае их включения в такие программы. С учетом всех этих обстоятельств большинство стран не обращаются к системе социальной помощи для защиты интересов престарелых.

К первой компоненте относится основанная на взносах государственная распределительная пенсионная система, главная проблема которой состоит в том, что невозможно охватить всех, особенно пожизненно бедных, не имеющих необходимого трудового (страхового) стажа, и неформально занятых (самозанятых). Для охвата этой категории социально незащищенных лиц потребовалось бы собрать обширные данные и предпринять колоссальные, трудоемкие и очень затратные усилия по ведению учета, что практически нереально сделать, особенно в сельских районах. Страны сталкиваются с пространственными, инфраструктурными и информационными ограничениями при осуществлении таких программ. Аналогично, простое расширение такого охвата в обязательном порядке в большинстве случаев не даст ожидаемых результатов из-за проблем практической реализации, связанных с выявлением соответствующих категорий граждан и созданием системы, обеспечивающей исполнение законодательных предписаний.

Ряд стран практически прибегает к «нулевой» компоненте, реализуя программу пенсий, выплачиваемых без предварительных взносов работника, что, возможно, является оптимальным способом предоставления пособий по бедности старшим возрастным группам, хотя весьма сложно определить, кто из пожилых людей беден. Но основное достоинство и

главное преимущество заключается в универсальном характере программы, которое, однако, порождает и главную проблему — насколько эта программа посильна для бюджета, особенно в странах с низким уровнем доходов. Поэтому страны, в которых действует программа всеобщего пенсионного обеспечения, рассматривают способы ее превращения в целевую программу или снижают размеры выплат, руководствуясь бюджетными соображениями.

При реализации такой программы необходимо оценить:

- степень бедности и условия жизни пожилых людей, степень их социальной незащищенности по сравнению с другими социально-демографическими группами;
- степень воздействия решения проблемы бедности среди пожилых людей на уровень бедности в стране;
- альтернативные возможности использования средств, направляемых на сокращение бедности (инвестиции в человеческий капитал).

Базовая пенсия пожилым может устанавливаться по итогам проверки нуждаемости. Основное препятствие для реализации подобной программы связано с затратами, особенно в странах, где проведение проверки нуждаемости требует значительных административных расходов.

В стране с ограниченным бюджетом увеличение средств, выделяемых на пожилых лиц, означает сокращение средств на другие программы (здравоохранение и образование). Необходима оценка риска и степени уязвимости, чтобы определить, угрожают ли пожилым более серьезные риски, чем другим социально уязвимым категориям населения. На основе таких оценок размеры выплат могут быть пересмотрены в сторону повышения или снижения.

Расходы бюджета будут возрастать по мере роста численности населения пожилого возраста. Политика в области пенсионного обеспечения неизбежно будет состоять в следующем:

- сохранение пенсий на низком уровне;
- повышение пенсионного возраста по мере увеличения продолжительности жизни;
- постепенное, по мере формирования информационной базы, внедрение проверки нуждаемости.

Таким образом, «нулевая» (базовая) и первая компонента тесно взаимосвязаны, что зачастую ведет к непрозрачности расходов направляемых в пенсионную систему бюджетных средств.

Ко второму компоненту может быть отнесена основанная на рыночных принципах накопительная система с установленными взносами.

Эти компоненты могут быть дополнены третьим компонентом — добровольной системой, субсидируемой, как правило, за счет налогов, и действующей на уровне предприятия или на индивидуальной основе.

Обобщая, следует отметить, что пенсионная реформа включает изменение не только рамочных законодательных актов, но и механизмов (параметрическая составляющая реформы), определяющих основания,

размер и порядок получения дохода лицами после достижения установленного пенсионного возраста.

Мировая практика за многие десятилетия выработала математически сложные модели тонкой параметрической настройки пенсионных систем (актуарные расчеты), оценки долгосрочных перспектив их развития при различных сценариях на основе обширнейших статистических данных, учитывающих финансовые, социально-демографические и иные составляющие (показатели). Возраст является лишь одним из параметров таких расчетов.

Чтобы предотвратить чрезвычайные корректировки и реформы, необходимо периодически проводить оценку финансовой устойчивости пенсионной системы. Подобные оценки должны осуществляться независимыми органами на основании согласованного комплекса предположений и обширных статистических данных об ожидаемых демографических изменениях и финансово-экономическом развитии, а их результаты необходимо публиковать и публично обсуждать.

Для оценки финансовой устойчивости необходимы долгосрочная перспектива, учет финансовых потоков и капиталов.

В традиционных пенсионных системах, ядром которых является первая страховая (солидарная) компонента, поступающие средства и взносы порождают обязательства, которые будут выполняться как выплаты пенсий в будущем, практически спустя 40 лет, на протяжении 20, 30 и более лет. В связи с этим прогноз по финансовым потокам (расходы, доходы и баланс пенсионной системы) должен выполняться на 75-летнюю перспективу или более длительный период⁵.

В России отсутствуют прогнозы о состоянии пенсионной системы в отдаленной перспективе, а проводимые расчеты не учитывают многие важные демографические и финансовые показатели, что снижает достоверность, обоснованность и прозрачность результатов прогнозирования (отсутствуют прогнозы численности пенсионеров и солидарного перераспределения финансовых ресурсов в соответствии с селективными таблицами смертности)⁶.

Неубедительны упрощенные макрорассуждения, основанные на отрыве показателя возраста выхода на пенсию от совокупности других, прежде всего, показателей страхового стажа, финансовых показателей. Во многих пенсионных системах возраст выхода на пенсию является рекомендуемой вели-

⁵ Хольцман Р. и Хинц Р. Пенсионные системы и реформы в международной перспективе. Обеспеченная старость в XXI веке // Всемирный Банк. Вашингтон, Округ Колумбия, 2005. С. 97. https://siteresources.worldbank.org/INT/PENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_Rus.pdf (дата обращения 10.09.2018)

⁶ Соловьев А.К. Основные параметры долгосрочного развития пенсионной системы на основе актуарных расчетов // <https://docplayer.ru/38307707-A-k-solovev-osnovnye-parametry-dolgosrochnogo-razvitiya-pensionnoy-sistemy-na-osnove-aktuariy-n-raschetov.html> (дата обращения 10.09.2018); Михайлова С.С. Концептуальные основы актуарного моделирования пенсионной системы Российской Федерации // Финансы и кредит. М., 2014. № 6 (582). С. 41–46. Батаев А. В. Перспективы развития пенсионной системы России на основе актуарных расчетов // Современные технологии управления. М., 2015. №9 (57). Дата публикации: 2015-09-08. <https://sovman.ru/article/5701> (дата обращения 10.09.2018); Трофимова Н.А. Использование селективных таблиц смертности для прогнозирования численности получателей различных видов пенсий // <https://ecfor.ru/wp-content/uploads/2010/fp/2/10.pdf> (дата обращения 10.09.2018).

чиной. Считается, что выход на пенсию в данном возрасте позволяет рассчитывать на достойную пенсию.

Ведущим, ключевым был и остается разумно установленный страховой (трудовой) стаж и внесенные за этот период страховые платежи. Законодательно может устанавливаться минимальный рекомендуемый возраст выхода на пенсию. Каждый приобретает право выбора, волен выбирать свою возрастную границу выхода на пенсию, понимая, что при более раннем выходе пенсия у него будет ниже. Таким образом, уже двухпараметрическая пенсионная модель (возраст и стаж) существенно уточняет и усложняет аргументацию и основания проведения реформ, позволяет предложить различные варианты, в том числе «мягкого», гибкого реформирования⁷. Присоединение к этим двум показателям финансовых показателей еще более усложняет расчеты и делает совершенно неочевидными выводы о состоянии пенсионной системы.

Предложения о начале параметрической пенсионной реформы и повышении пенсионного возраста в России после президентских выборов, достаточно явно и откровенно были изложены в Докладе Международного валютного фонда (МВФ) от 15 июня 2017 года⁸.

МВФ высказался за более качественные бюджетные меры для защиты расходов, способствующих экономическому росту, считая целесообразным осуществить сбалансированную корректировку бюджета в следующие три года. Достижение первичного профицита к 2019 году согласуется со справедливостью распределения ресурсов между поколениями. Для обеспечения справедливого распределения бремени корректировки, не затрагивающего расходы на образование, здравоохранение и инфраструктуру, по мнению МВФ, требуется комплексный обзор приоритетов. В центре внимания должны находиться субсидии, социальные программы, пенсионные выплаты и региональные трансферты, поскольку более половины бюджета расходуется на эти статьи. С течением времени «значительной бюджетной экономии можно добиться за счет параметрической реформы пенсионной системы»⁹.

МВФ были обсуждены и предложены следующие меры¹⁰:

- а) повышение и выравнивание установленных в законодательстве пенсионных возрастов;
- б) уменьшение пенсионных пособий в случае раннего выхода на пенсию;
- в) сокращение пенсионных выплат для пенсионеров, не достигших обязательного пенсионного возраста.

МВФ отмечен сдвиг с налогов на труд в сторону налогообложения потребления (уменьшение отчислений на социальное страхование с 30 процентов до 22 процентов и повышение ставки НДС с 18 до 22 про-

⁷ OECD (2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en. (дата обращения 10.09.2018)

⁸ Доклад персонала для консультаций 2017 года в соответствии со статьей IV. Международный валютный фонд. 15 июня 2017//imf.org~/media/files/publications...2017/russian... (дата обращения 10.09.2018).

⁹ Там же, С. 10 (п. 14).

¹⁰ Там же.

ентов), что, по мнению МВФ, создает временный стимул для экспорта и способствует уменьшению неформальной занятости¹¹.

МВФ настойчиво предлагаются следующие меры:

- «параметрическая пенсионная реформа, в частности, повышение установленного в законодательстве пенсионного возраста, может способствовать компенсации влияния негативных демографических тенденций на рынки труда»¹²;
- «реформа параметров пенсионной системы может с течением времени дать значительную экономию для бюджета и способствовать ослаблению негативных демографических тенденций на рынках труда»¹³.
- «пенсионная реформа, в частности, повышение установленного в законодательстве пенсионного возраста, может способствовать компенсации влияния негативных демографических тенденций на рынки труда»¹⁴.

В Основных рекомендациях МВФ отмечает, что «насушной задачей стало проведение параметрической пенсионной реформы, которая будет способствовать своевременному поддержанию бюджетной корректировки». Но «дискуссия по вопросу пенсионной реформы продолжается, и пока она не привела к появлению «дорожной карты», содержащей соответствующие меры»¹⁵.

Минфин России намеревался существенно снизить межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование, что подтверждают данные о финансовых ресурсах трехлетнего плана федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, направляемых на развитие пенсионной системы: с 27,5% в 2018 году до 20,7% в 2019–2020 годы.

Также предлагается:

- практически заморозить расходы на валоризацию расчетного пенсионного капитала;
- существенно увеличить расходы на компенсацию бюджету ПФР выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

После негативной реакции значительных групп населения на повышение пенсионного возраста указы и рекомендации МВФ по пенсионной реформе, тем не менее, будут выполнены, но с существенными коррективами — обязательствами направить все бюджетные средства, сэкономленные в связи с повышением пенсионного возраста, на увеличение страховых пенсий.

¹¹ Там же, С. 24 (п. 31).

¹² Там же, С. 25 (п. 31)

¹³ Там же, С. 26 (п. 35)

¹⁴ Там же, С. 28 (п. 40)

¹⁵ Там же, С. 47–48 (Приложение I. Выполнение прошлых рекомендаций МВФ)

Таблица 1

Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов¹⁶ по состоянию на 1 сентября 2018 года
тыс. рублей

Наименование показателя	Сумма на год		
	на 2018 год	на 2019 год	на 2020 год
1. Развитие пенсионной системы	2 296 461 981,7	3 099 204 982,5	3 227 563 216,7
1.1. Пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные выплаты в рамках пенсионного обеспечения	0,0	731 372 974,0	760 531 424,9
1.2. Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению	449 640 766,3	474 918 012,8	496 356 274,1
Выплата доплат к пенсиям	40 088,2	39 380,6	37 981,7
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия	805 000,9	759 999,1	759 999,1
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия	11 706,1	11 486,3	11 486,3
1.3. Валоризация величины расчетного пенсионного капитала	682 932 278,2	685 749 557,3	685 899 895,3
1.4. Возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов	25 200 822,6	27 006 057,7	28 965 324,6
1.5. Софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния	5 543 779,8	4 455 024,7	3 752 669,4
1.6. Компенсация выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование	499 900 000,0	534 300 000,0	582 300 000,0
1.7. Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование	632 387 539,6	640 592 490,0	668 948 161,3
1.7./1.1, %	27,5%	20,7%	20,7%
1.8. Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	15 818 012,1	18 341 604,5	18 640 193,5

¹⁶ https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/09/main/BA_po_raskhodam_na_01.09.2018.xls
(дата обращения 10.09.2018).

В весьма коротком и кратком законопроекте¹⁷, представленном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, исправляются огрехи, допущенные при проведении предыдущей реформы 2013 года, когда «трудовая» пенсия была заменена на «страховую» пенсию¹⁸.

Неубедительна аргументация повышения пенсионного возраста, основанная на историческом экскурсе и изложенная в лаконичной пояснительной записке к законопроекту. Пока явно недостаточно подтвержденных расчетами аргументов, в том числе о долгосрочных последствиях и перспективах развития пенсионной системы, ее финансовой устойчивости, что, естественно, вызывает сомнение и широкое недоверие. И не только рядовых граждан.

Повышение размера пенсий составит 7,05 процента в 2019 году, 6,6 процента — в 2020-м, 6,3 процента — в 2021-м. Сейчас индексация происходит в два этапа: с 1 февраля на величину инфляции и с 1 апреля — исходя из возможностей Пенсионного фонда России.

Средняя пенсия в 2019 году будет равняться 15,4 тысячи рублей. К 2024 году ее размер увеличится до 20 тысяч рублей¹⁹.

Большие парламентско-общественные слушания «Совершенствование пенсионного законодательства» 21 августа 2018 года увеличили шансы смягчения оснований и условий проведения пенсионной реформы.

В выступлении Президента России 29 августа 2018 года были предложены смягчающие условия выхода на пенсию. В третьем чтении законопроект был принят в основном в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации.

Таблица 2

Основные показатели реформируемой пенсионной системы

Год	Стоимость одного пенсионного коэффициента, руб.	Размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости, руб.	Прирост к предыдущему году, %
2019	87,24	5334,19	100,0
2020	93,00	5686,25	106,6
2021	98,86	6044,48	106,3
2022	104,69	6401,10	105,9
2023	110,55	6759,56	105,6
2024	116,63	7131,34	105,5
Прирост 2019-2024			133,7

¹⁷ Проект федерального закона № 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=489161-7> (дата обращения 10.09.2018)

¹⁸ В статье 20 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" такая замена была пропущена.

¹⁹ Правительство определилось с системой повышения пенсий//https://item-press.com/133928-pravitelstvo-opredelilos-s-sistemoi-povysheniya-pensii-full.html?source=109&id=1800044&site_id=11077&mark3=100005928&fa821dba_ipuid2=L51q88PSV0hhqGva%2fdYt8000KSa8CTfxB1uudxw%3d%3d&fa821dba_ipuid1=1533263621374&fa821dba_ipuid_key=1535517398700%2FdRlU5053X7nb%2bTtHwOSXzQ%3d%3d (дата обращения 10.09.2018)

Значительная часть статей принятого в третьем чтении законопроекта ориентирована на обеспечение сохранения занятости лиц предпенсионного возраста, что, вопреки ожидаемой экономии, может привести к рискам значительного увеличения (эскалации) бюджетных расходов на выплаты существенно возросших пособий по безработице, а также росту расходов на выплаты пенсий по инвалидности²⁰.

Принятым законом на шестилетний период (2019–2024) установлены возрастающие ежегодные стоимости одного пенсионного коэффициента и размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости²¹.

За шесть лет данные показатели (параметры) фактически вырастут на треть, что соответствует объявленному ежегодному приросту средней страховой пенсии по старости на 1000 рублей и в абсолютном выражении – до 20000 рублей.

Следует отметить некорректность определения страховой пенсии, поскольку в качестве ее неотъемлемой составной части выделена выплачиваемая пенсионерам базовая составляющая, финансирование которой должно осуществляться за счет бюджетных, а не страховых средств²².

С 1 января 2019 года на предстоящие шесть лет пенсионным законодательством четко фиксируется ежегодная стоимость пенсионного коэффициента, что позволяет пересчитать пенсию.

С 2025 года предполагается ввести иной порядок установления размеров пенсии на основе новой пенсионной формулы²³.

На Российском инвестиционном форуме «Сочи–2018» была высказана несколько иная, дополняющая демографические аргументы, точка зрения: «Пенсионный фонд не сбалансирован не потому, что много пенсионеров, а потому, что внутри много льгот для тех, кто сейчас работает. Я имею в виду ставки и тарифы пенсионные, очень много преференций для тех, кто работает, те же досрочные пенсии. Если даже это убрать, то дефицита не будет, финансовая модель будет сбалансирована сейчас», — сообщил первый заместитель Министра труда и социальной защиты А. Вовченко.

«Если мы придерживаемся четко страховой модели пенсионного обеспечения, какой она должна быть, все остальные рудименты, не связанные со страховой моделью, просто можно будет отметить изначально. Мы будем в балансе, и государство будет способно эти обязательства перед своими гражданами исполнять и наращивать»²⁴.

Проблема нарастающего дефицита Пенсионного фонда России многопланова, имеет разные, пока еще не структурированные причины и основания. В пенсионной системе непрозрачным образом смешиваются стра-

²⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Принят Государственной Думой 27 сентября 2018 года// <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/489161-7> (дата обращения 29.09.2018)

²¹ Там же, п.п. 7 и 8 ст. 10.

²² Агапцов С.А., Дегтярев Г.П. Пенсионная реформа в России: цели и результаты // М., 2008. С. 69–70.

²³ Голикова: пенсионная формула в России будет модернизирована до 2025 года <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=10679251> (дата обращения 01.10.2018).

²⁴ Минтруд рассказал об условиях сбалансированности Пенсионного фонда https://www.gazeta.ru/business/news/2018/02/16/n_11178829.shtml (дата обращения 10.09.2018).

хование и перераспределение. Солидарность понимается абстрактно широко как перераспределение страховых платежей за работающих в пользу тех, кто на пенсии. Вместе с тем, природа солидарности иная. Каждому к пенсионным правам, заработанным за весь период трудовой жизни, прибавляется часть распределенных платежей, которые были внесены в пользу тех, кто не дожил до пенсии, т.е. в пользу доживших до пенсионного возраста и продолжающих жить в пенсионном возрасте. При высокой смертности мужчин в трудоспособном возрасте данные денежные суммы значительны. Селективные таблицы смертности, используемые в мировой практике при проведении профессионально полноценных актуарных расчетов, отражают доли застрахованных лиц, умерших в различных возрастных группах и связанные с этими когортами финансовые ресурсы, внесенные в их пользу суммы страховых взносов.

Важным достоинством действующей пенсионной системы является то, что она адаптирована к рынку труда: около 50 % лиц, достигших пенсионного возраста и сохранивших профессиональную работоспособность и активность, продолжают работать; за каждого продолжающего работать пенсионера уплачиваются страховые взносы, которые по размерам, как правило, близки к выплачиваемой ему пенсии. Таким образом, в течение периода работы на работающих пенсионеров, заработавших значительные пенсионные права и получающих неадекватные незначительные пенсии, практически не расходуются пенсионные средства, выплаченные в их пользу за продолжительный период трудоспособности до выхода на пенсию. Тогда как официально односторонне трактуется, что выплата пенсий работающим пенсионерам снижает возможности увеличения пенсий неработающим пенсионерам.

Многие значимые факторы не учтены и не использовались в качестве важных аргументов по смягчению проводимой пенсионной реформы. Рано или поздно придется начать наведение элементарного порядка: упорядочить льготы, разнообразные социальные платежи и источники их финансирования; структурировать и сделать прозрачными финансовые потоки пенсионной системы; отделить страховую составляющую от установленных нестраховых «наращиваний». Несложные прогнозные расчеты показывают, что только повышение пенсионного возраста без комплексного решения накопившихся проблем, не гарантирует долгосрочной финансовой устойчивости и надежности пенсионной системы, снижения бюджетных ассигнований на ее развитие²⁵.

²⁵ Соловьев А.К. Пенсионный возраст как фактор регулирования дефицита государственной пенсионной системы // Проблемы прогнозирования. М., 2018. № 1. С. 117–128.