ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РИСКИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЗАСТРАХОВАННЫХ ЛИЦ

СОЛОВЬЕВ Аркадий Константинович, начальник департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионного фонда Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации

119991, Россия, г. Москва, ул. Шаболовка, 4

E-mail: sol26@100.pfr.ru

Среди инструментов регулирования пенсионной системы (стаж, заработок, взносы, льготы) особое место занимает законодательно нормируемый параметр «пенсионный возраст». В настоящее время наблюдается процесс старения населения по причине увеличения общей продолжительности жизни, с одной стороны, и роста общей численности пенсионеров — с другой. Одновременно сохраняется тенденция увеличения расходов на финансирование государственных пенсионных обязательств. Однако даже при указанных фактах отождествление старения населения с бюджетным кризисом и утверждение жесткой связи между расходами пенсионного бюджета, ростом численности пенсионеров и общим старением населения выглядит сколько-нибудь убедительным только на первый взгляд. Научно обоснованное решение проблемы пенсионного возраста лежит не в русле получения тактического экономического результата (экономии бюджетных расходов), а в достижении стратегической цели страховой пенсионной реформы — обеспечение конституционных гарантий адекватности пенсионных прав застрахованных лиц и государственных пенсионных обязательств.

Ключевые слова: застрахованные лица, страховая пенсия, пенсионные права, государственные пенсионные обязательства, пенсионная реформа, демографический кризис, бюджетный кризис, бюджет Пенсионного фонда России.

PENSION REFORM: ECONOMIC RISKS OF REALIZATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE INSURED PERSONS

A. K. SOLOVIEV, head of the department of actuarial assumptions and strategic planning of the Pension Fund of the Russian Federation, doctor of economic sciences, professor, honored economist of the Russian Federation

4, Shabolovka st., Moscow, Russia, 119991

E-mail: sol26@100.pfr.ru

Among the instruments of pension system regulation (record of service, earnings, contributions, privileges), the legislatively regulated parameter “retirement age” occupies a special place. Now we observe the process of “aging of the population” because of the general increase in life expectancy on the one hand, and the growth of the total number of pensioners, on the other. At the same time, the tendency of increase in expenses on financing the state pension obligations remains. However, even on the basis of the specified facts identification of aging of the population with the budgetary crisis and the establishing of a rigid connection between the pension budget expenses and the growth of the number of pensioners and the general aging of the population looks more or less convincing only at first sight. The scientifically-based solution of the retirement age problem lies not in the course of receiving a tactical — economic — result (saving of budget expenses), but in achieving of strategic objectives of the insurance pension reform: providing of the constitutional guarantees on adequacy of the pension rights of the insured persons and the state pension obligations.

Keywords: insured persons, insurance pension, pension rights, state pension obligations, pension reform, demographic crisis, budgetary crisis, the budget of PFR.

DOI: 10.12737/20585

Пенсионная система современного цивилизованного общества в общемировой практике по своей институциональной сути является интегральным индикатором уровня социальной ориентированности государства, его экономического базиса и социально-политической надстройки. Базовыми критериями этой социальной ориентированности

общепризнаны такие показатели, как размер государственной пенсии и нормативно установленный возраст назначения этой пенсии на общих основаниях (т. е. по старости).

Для нашей страны с конституционно установленной социально ориентированной государственной системой оба показателя имеют принципиальное зна-

чение, поскольку отечественная пенсионная система встречает свой четвертьвековой юбилей в состоянии перехода на страховые экономические инструменты функционирования. Старшее поколение пенсионеров еще не забыло «советские пенсии», которые практически не отличались от размера заработка, что при наличии общественных фондов потребления общенародной собственности позволяло пенсионерам сохранять уровень жизни не ниже граждан трудоспособного возраста. Это достигалось, с одной стороны, практически уравнительным размером пенсии, а с другой — финансированием из госбюджета.

Однако переход на рыночные экономические отношения как в производственной сфере, так и в сфере трудовых отношений «наемный работник—работодатель» объективно потребовал полного отказа от социалистических методов формирования пенсионных прав исходя из принципа «максимального удовлетворения материальных и духовных потребностей» граждан пенсионного возраста.

Демографические проблемы пенсионной реформы. Критерием формирования пенсионных прав в рыночных трудовых отношениях становится принцип учета «трудового вклада» каждого пенсионера в государственную пенсионную систему с помощью механизма страхования заработка/дохода каждого работника в течение всего периода трудоспособной жизни. Количественными критериями измерения этого трудового вклада в страховую пенсионную систему общепризнаны показатели трудового стажа и заработной платы/дохода (в условно-накопительной модели —

накопленный пенсионный капитал/сумма страховых взносов). При этом солидарные и/или фондируемые пенсионные программы позволяют диверсифицировать условия формирования и размеры пенсии, а также экономически стимулировать различные категории застрахованных лиц к активному участию в формировании собственных пенсионных прав, не меняя их институционально-страховой сущности.

Среди инструментов регулирования пенсионной системы (стаж, заработок, взносы, льготы) особое место занимает законодательно нормируемый параметр — пенсионный возраст. В настоящее время наблюдается процесс старения населения (рис. 1), причинами которого являются увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении (табл. 1) и рост общей численности пенсионеров (табл. 2).

Обусловленный демографией рост численности пенсионеров сопровождается экономическими последствиями, которые выходят за пределы пенсионной системы — это увеличение бюджетных расходов на выплату пенсий и рост нагрузки на бизнес. При этом зачастую делаются выводы о линейной зависимости дефицита бюджета ПФР от демографических факторов и об усилении финансовых рисков для всего федерального бюджета.

Однако, как показывает комплексный анализ проблемы, даже с учетом указанных факторов отождествление старения населения с бюджетным кризисом и утверждение жесткой связи между расходами пенсионного бюджета (ростом численности пенсионеров) и общим старением населения выгля-

Рис. 1. Динамика коэффициента старения* населения России

* Коэффициент старения населения (по международной классификации) — отношение численности населения в возрасте 60 лет и старше к общей численности постоянного населения.

Таблица 1

Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении, лет

Год	Оба пола	Мужчины	Женщины
2000	65,34	59,03	70,24
2005	65,37	58,92	72,47
2010	68,94	63,09	74,88
2011	69,83	64,04	75,61
2012	70,24	64,56	75,86
2013	70,76	65,13	76,30
2014	70,93	65,29	76,47

Таблица 2

Динамика численности пенсионеров в Российской Федерации, тыс. чел.

Год	Численность пенсионеров, всего	В том числе получающие пенсию по старости
1990	32 848	25 659
1995	37 083	29 011
2000	38 411	28 813
2005	38 313	29 395
2010	39 706	32 462
2011	40 162	32 981
2012	40 573	33 451
2013	41 019	33 950
2014	41 456	34 422

дит сколько-нибудь убедительным только на первый взгляд.

Причина современных и будущих проблем финансовой разбалансированности бюджета заключается в том, что пенсионная система в современных условиях полностью интегрирована в экономику и все ее экономические параметры зависят прежде всего от уровня развития экономических отношений между участниками пенсионной системы. Собственно демографические факторы (продолжительность жизни, гендерная структура, динамика рождаемости) могут выступать только как ограничители реализации экономических отношений участников пенсионной системы.

Исследования автора показывают, что демографические проблемы бюджета являются лишь одним из последствий незавершенности структурных реформ пенсионной системы России, которые были обусловлены переходом на рыночные трудовые отношения и направлены на реализацию страховых принципов формирования пенсионных прав населения страны.

Трансформация пенсионной системы на страховые экономические механизмы наряду с позитивными сдвигами (расширение условий дифференциации размеров пенсии, отказ от нормативного стажа, выбор пенсионных солидарных или накопительных пенсионных программ и т. д.) сопровождается радикальными изменениями в бюджетно-финансовом обеспечении накопленных государственных пенсионных обязательств. При этом пенсионная система как об-

щественный институт, с одной стороны, должна быть встроена в государственную систему управления в части бюджетного планирования, а с другой — учитывать весь комплекс социально-демографических факторов, что делает ее полностью зависимой от всех факторов, определяющих как макроэкономическое развитие страны, так и демографические процессы.

В таком контексте пенсионный возраст действительно становится интегральным параметром страховой пенсионной системы, поскольку он зависит как от параметрических характеристик самой государственной пенсионной программы, которая определяет условия и ограничения для формирования пенсионных прав каждой категории застрахованных лиц, так и от институциональных факторов развития пенсионного обеспечения в стране. Следует уточнить, что в традиционных страховых пенсионных системах параметрическими характеристиками являются продолжительность трудового стажа, учитываемого в пенсионных правах, и размер заработка, подлежащего обязательному пенсионному страхованию.

Указанные параметры, хотя и нормируются страховщиком (государством), но в полной мере зависят от самого застрахованного лица и должны стимулировать его к увеличению своих пенсионных прав. Другие параметры государственной страховой пенсионной программы — размер тарифа, льготы и ограничения для участников пенсионной системы (как страхователей, так и застрахованных лиц) зависят только от страховщика.

При этом пенсионный возраст следует рассматривать как пороговую границу, которая делит страховой пенсионный цикл на периоды формирования пенсионных прав (в правовой терминологии — трудовой стаж) и реализации государственных пенсионных обязательств (с момента назначения страховой пенсии). Такой демографический фактор, как продолжительность жизни, служит объективным ограничителем для распределения периодов трудовой и нетрудовой жизни застрахованного лица. Причем в солидарной страховой системе должна учитываться продолжительность жизни соответствующего поколения людей, которое будет формировать и реализовывать пенсионные права.

Перестройка на страховые механизмы формирования пенсионных прав застрахованных лиц устанавливает прямую зависимость всех ее параметров от макроэкономических факторов, которые определяют первичные функции базового элемента пенсионной системы — страховой пенсии: ее размер, страховой тариф и трудовой стаж (период выплаты/получения пенсии априорно считается пожизненным).

Для обоснования пенсионного возраста помимо выбора пропорций между продолжительностью трудового стажа и периодом выплаты (дожития) необходимо установить размер страхового возмещения (страховой пенсии), на которое может рассчитывать будущий пенсионер. Это позволит определить необходимый объем пенсионных прав, который должен накопить застрахованный за период трудовой деятельности. Страховый размер материального обеспечения пенсионера должен соответствовать достойному уровню жизни пожилого человека.

В настоящее время этот показатель измеряется соотношением с прожиточным минимумом пенсионера (ПМП), который является единственным социальным нормативом пенсионного обеспечения. В текущий период он оценивается в зависимости от макроэкономических параметров — около 1,7 прожиточного минимума. С учетом объективных факторов долгосрочного социально-экономического развития страны рассчитывать на более чем 2,5 ПМП современному поколению застрахованных лиц не приходится.

Наряду с экономическими принципами страховой пенсионной системы (эквивалентностью, сбалансированностью, сохранностью и др.), которые обеспечивают взаимосвязку с бюджетной системой государства, она должна отвечать социальным принципам обязательного пенсионного страхования, которые обеспечивают ее влияние на весь макроэкономический комплекс страны. Пенсионная система в цивилизованном обществе должна рассматриваться не только и не столько как потребитель бюджетных ресурсов, но как определяющий фактор долгосрочного социально-экономического развития.

Исходя из этих условий, размер пенсии и продолжительность ее получения должны быть соотносе-

ны со стажем работы и уплаченными страховыми взносами, чтобы:

период получения страховой пенсии позволял полностью реализовать накопленные пенсионные права;

размер страховой пенсии позволял поддерживать достигнутый к старости уровень жизни на протяжении всего периода ее получения, т. е. размер пенсии обеспечивал достойный уровень жизни не только в момент ее назначения.

Пенсионный возраст как нормативный регулятор развития пенсионной системы. Глобальные демографические изменения¹ (рост продолжительности жизни и сокращение рождаемости) повлекли повышение пенсионного возраста до 65 лет во всех западных странах (даже без учета гендерных различий²). Аналогичная проблема стоит и перед российской пенсионной системой, поскольку негативная тенденция сокращения численности населения страны по причине роста смертности и падения рождаемости в период рыночной перестройки сменилась позитивной тенденцией стабилизации смертности и относительного роста рождаемости.

Однако она должна решаться, как и в зарубежных странах, с учетом национальной российской специфики, заключающейся в уникальной сложности самой пенсионной системы, которая вследствие перманентных пенсионных реформ, проходивших в период перестройки, от советской пенсионной системы к рыночно-страховой накопила многочисленные и институционально несовместимые пенсионные обязательства государства перед различными категориями пенсионеров.

По своему правовому содержанию сложившаяся к настоящему времени система государственного пенсионного обеспечения включает в себя множество институционально различных пенсионных программ, охватывающих пенсионеров-досрочников, пенсионеров-бюджетников, пенсионеров-северян, пенсионеров-сельхозработников, пенсионеров-индивидуалов и проч., которые формируют свои пенсионные права по экономически разным условиям (тарифу, стажу, базе начисления, размерам выплаты).

Учитывая значимость проблемы пенсионного возраста, в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2016—2018 годы (утверждены 14 мая 2015 г.) предусмотрено проведение всестороннего анализа и на его основе широкого обсуждения с привлечением институтов гражданского общества и экспертного сообщества целесообразности повышения пенсионного возраста для лиц,

¹ Учитывая экономические последствия демографических процессов, в экономической литературе указанные явления характеризуются как демографический кризис.

² В отдельных странах с относительно низким уровнем жизни сохранились незначительные льготы по возрасту для женщин.

вновь выходящих на пенсию, возможных сроков и условий этого повышения.

Следует отметить, что проблема пенсионного возраста вышла на уровень общенародного и правительственного обсуждения после опубликования результатов разработки научного доклада «Стратегии — 2020: новая модель роста — новая социальная политика». В этом документе российской пенсионной системе придана едва ли не ключевая роль главного «драйвера» экономического роста. Это подчеркивается начиная с постановки задач базовых условий роста макроэкономики, в которых проблемы реформирования пенсионной системы поставлены в один ряд с реформой бюджетной и налоговой систем.

В контексте указанной социальной политики данной Стратегии пенсионная система рассматривается по сути как наиболее слабое и рискованное звено макроэкономической системы государства. Причиной такой уязвимости предлагается считать экономическую угрозу от старения нашего населения и неконтролируемого роста численности пенсионеров: «негативный демографический тренд — это стратегический долгосрочный вызов государству».

До настоящего времени показатель пенсионного возраста и практически, и теоретически рассматривается как социально-политический инструмент, но не как экономический регулятор формирования пенсионных прав застрахованных лиц. Такой подход в рыночно-страховой пенсионной системе все более проявляется как серьезный тормоз процесса ее реформирования на страховых принципах, что создает дополнительные риски долгосрочной финансовой сбалансированности государственных пенсионных обязательств.

Пенсионный возраст должен рассматриваться, как это практикуется в западных развитых пенсионных системах, в качестве одного из базовых экономических инструментов управления формированием пенсионных прав как всей государственной пенсионной системы, так и каждого застрахованного лица. Именно пенсионный возраст автоматически приводит к изменению всех звеньев процесса формирования пенсионных прав в страховой пенсионной системе, одновременно усиливая или сокращая экономический механизм солидарного перераспределения пенсионных прав между всеми перечисленными категориями пенсионеров как настоящих, так и будущих.

Обосновывая повышение пенсионного возраста, необходимо учитывать синергетический эффект взаимодействия институциональных и параметрических факторов (макроэкономические и демографические изменения), которые требуют институционального единства на основе страховых принципов и соответствующей параметрической настройки дальнейших этапов реформы пенсионной системы.

Поэтому повышению пенсионного возраста должна предшествовать (либо сопровождать его) инсти-

туциональная пенсионная реформа экономических взаимосвязей на основе страховых принципов формирования пенсионных прав застрахованных лиц, обеспечивающая нормативную эквивалентность пенсии стажу и заработку с одной стороны и минимальный уровень материального обеспечения — с другой.

Для этого расчетные параметры увеличения продолжительности трудового стажа и сокращения периода выплаты при повышении пенсионного возраста должны быть скорректированы с учетом требований, которые наиболее полно сформулированы в международных рекомендациях (МОТ и МАСО) по минимальным нормам пенсионного обеспечения. Прежде всего это относится к параметрам охвата населения страны пенсионным страхованием, уровню доступности входа в пенсионную систему, степени удовлетворенности размером пенсионных выплат.

Адаптация пенсионной системы к демографической динамике должна сопровождаться адекватными государственными мерами по регулированию макроэкономических и институциональных факторов. Среди комплекса таких мероприятий следует выделить:

- снижение смертности в трудоспособных возрастах, в том числе путем развития социальных институтов, улучшения медицинского обслуживания населения, профилактики заболеваемости населения, диагностики смертельно опасных болезней на ранних стадиях их развития (при этом будет назначаться меньше трудовых пенсий по случаю потери кормильца);

- снижение инвалидности в трудоспособных возрастах, в том числе путем уменьшения числа рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями труда, приводящими к утрате работниками здоровья и трудоспособности, улучшения условий труда и охраны труда (при этом будет назначаться меньше трудовых пенсий по инвалидности);

- повышение рождаемости (не только за счет материального стимулирования — предоставления дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей (в виде выплаты материнского (семейного) капитала), но и с помощью комплекса мер, направленных на пропаганду ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях формирования в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей);

- приведение в соответствие со страховыми принципами формирования пенсионных прав застрахованных лиц — наемных работников, занятых на рабочих местах с особыми и вредными условиями труда, в обязательные профессиональные пенсионные системы и (или) установление для работодателей, применяющих труд наемных работников во вредных и тяжелых условиях труда, дополнительного тарифа

страховых взносов в систему обязательного пенсионного страхования, чтобы компенсировать для системы выплату этим работникам трудовых пенсий в период до достижения общеустановленного пенсионного возраста;

создание экономических и правовых условий для формирования пенсионных прав, обеспечивающих достойный уровень материального обеспечения при наступлении старости, у страхователей, уплачивающих страховые взносы в ПФР в виде фиксированного платежа. Необходимо уплачивать не минимум, а сумму, достаточную для получения пенсии в течение всего периода выплаты пенсии (хотя бы не ниже прожиточного минимума пенсионера (численность плательщиков фиксированного платежа составляет 2 млн человек. Фиксированный платеж в 2010 г. установлен в размере 10,4 тыс. руб. (ежемесячно — 866 руб.) при прожиточном минимуме пенсионера 4,4 тыс. руб.). При условии уплаты таким плательщиком страховых взносов фиксированного платежа в этом размере в течение пяти лет (минимальный страховой стаж для назначения трудовой пенсии) для обеспечения получения трудовой пенсии по старости в течение 16 лет (величина ожидаемого периода выплаты пенсии в 2010 г.) он должен уплачивать не менее 5,9 тыс. руб. в год.

Актuarный анализ параметрических и институциональных факторов формирования пенсионных прав застрахованных лиц в страховой пенсионной системе показывает, что проблему повышения пенсион-

ного возраста неправомерно рассматривать исключительно с позиции линейной зависимости от увеличения продолжительности жизни с момента рождения. Более того, даже важнейший параметр формирования пенсионных прав — период выплаты страховой пенсии не дает прямых оснований для повышения пенсионного возраста.

Расчеты объективно показывают, что одна из главных целей повышения пенсионного возраста — сокращение расходов федерального бюджета достигается только на краткосрочном периоде с последующим адекватным ростом расходов на увеличившийся объем пенсионных прав.

Решение же стратегической задачи — долгосрочной сбалансированности и устойчивости пенсионной системы может быть достигнуто только при осуществлении как комплекса мероприятий в самой пенсионной системе (параметрической настройке ее нестраховых сегментов), так и внешних — макроэкономических факторов функционирования пенсионной системы. При этом главное направление предотвращения демографической угрозы старения, влекущей рост нагрузки на федеральный бюджет, заключается не в сокращении численности пенсионеров и секвестировании их пенсионных прав различными методами, а в создании объективных условий на рынке труда для реализации трудовых прав граждан на занятость и, соответственно, на зарабатывание собственных пенсионных прав в солидарной страховой пенсионной системе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Hinz R., Rudolph H.-P., Antolín P., Yermo J. Evaluating the Financial Performance of Pension Funds // The World Bank, 2010.
- Mitchell O. S., Turner J. A. Labor Market Uncertainty and Pension System Performance // Insurance and Risk Management Working Paper. The Wharton School, University of Pennsylvania. September 2009.
- Pension Schemes and Projection Models in EU-25 Member States // European Economy. November 2007. No. 35.
- Scholz W., Cichon M., Hagemeyer K. Social Budgeting. Quantitative Methods in Social Protection Series International Labour Office / International Social Security Association. Geneva, 2000.
- The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008—2060) // European Economy. 2009. No. 2.
- 2014—2015 годы: экономический кризис — социальное измерение / под ред. Т. М. Малевой. М., 2016.
- Вишневский А., Васин С., Рамонов А. Возраст выхода на пенсию и продолжительность жизни // Вопросы экономики. 2012. № 9.
- Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. Теоретические основы бюджетного разрыва как показателя долгосрочной фискальной устойчивости и его оценка для России. М., 2015.
- Кудрин А. Л., Гурвич Е. Т. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3.
- Полбин А. В., Дробышевский С. М. Построение динамической стохастической модели общего равновесия для российской экономики. М., 2014.
- Соловьев А. К., Донцова С. А., Попов В. Ю. и др. Актuarное оценивание в обязательном пенсионном страховании: проблемы оптимизации. М., 2015.
- Соловьев А. К. Макроанализ пенсионной системы России // Вопросы экономики. 2013. № 4.
- Соловьев А. К. Пенсионная реформа: иллюзии и реальность: учеб. пособие. М., 2015.
- Социальная политика: долгосрочные тенденции и изменения последних лет. М., 2015.
- Стратегия — 2020: новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад. Кн. 1. М., 2013.