

Проблемы социального государства

ПОВЫШЕНИЕ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА
И БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ: ТАКТИЧЕСКАЯ
ВЫГОДА И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПОТЕРИ*Аркадий СОЛОВЬЕВ^а

^а Доктор экономических наук,
профессор Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации
(119991, Москва, ул. Шаболовка, д. 4).
E-mail: sol26@100.pfr.ru

Аннотация

В исследовании рассматривается проблема увеличения пенсионного возраста как фактор макроэкономического развития страны в контексте методологии стратегического планирования. Продемонстрировано, что показатель пенсионного возраста в соответствии со своим экономическим содержанием в страховой пенсионной системе, обусловленной рыночными трудовыми отношениями, должен применяться как параметр регулирования формирования пенсионных прав застрахованных лиц и обеспечения актуарной сбалансированности пенсионного бюджета, а не как инструмент экономии бюджетных средств. Решение проблемы пенсионного возраста следует выработать на основе экономических расчетов, а не популистских соображений, ориентированных на «западный опыт». Необходимо завершить страховую пенсионную реформу, которая позволит в стратегической перспективе сделать бюджет Пенсионного фонда России независимым от государственного бюджета.

Ключевые слова: пенсионный возраст, стратегическое планирование, долгосрочное прогнозирование, актуарные расчеты, демографическая стратегия, страховая пенсия, бюджетные трансферты.

JEL: G22, H55, H68, J26.

Оikovoица • Политика

OIKONOMIA • POLITIKA

Введение

Повышение пенсионного возраста рассматривается как важнейший инструмент преодоления бюджетного кризиса и залог долгосрочной устойчивости государственной пенсионной системы. Повышению пенсионного возраста придается статус структурной реформы, обеспечивающей соответствие ПФР рыночным экономическим и социальным отношениям. При этом традиционно ссылаются на благополучные во всех отношениях западные эталоны пенсионных систем, где возраст назначения пенсий установлен на уровне 65 лет и даже выше (табл. 1), не акцентируя внимания на макроэкономических и социальных условиях, в которых функционируют все успешные западные пенсионные системы.

Действительно, нельзя не признать, что возраст выхода на пенсию является одним из базовых параметров, от которого непосредственно зависят экономические и социальные результаты функционирования каждой страховой пенсионной системы. Однако в то же самое время уровень пенсион-

* Исследование выполнено по плану НИР Финансового университета при Правительстве РФ при участии С. А. Донцовой и С. Е. Кучук.

Т а б л и ц а 1

**Нормативный пенсионный возраст населения в России
и в странах ОЭСР, 2014 год (лет)**

Страна	Нормативный пенсионный возраст для получения полной пенсии в рамках системы обязательного пенсионного страхования	
	мужчины	женщины
Россия	60	55
Австрия	65	60
Бельгия	65	65
Великобритания	65	62
Дания	65	65
Испания	65 лет + 2 мес.	65 лет + 2 мес.
Люксембург	65	65
Польша	65	60
Франция	65	65
Швейцария	65	64
Германия	65 лет + 3 мес.	65 лет + 3 мес.
Нидерланды	65 лет + 2 мес.	65 лет + 2 мес.
Ирландия	66	66
Португалия	66	66
Италия	66 лет + 3 мес.	62 года + 3 мес.
Греция	67	67
Исландия	67	67

Источники: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Всемирный банк; Евростат; Росстат.

ного возраста является прямой производной от «внешних» по отношению к пенсионной системе факторов и условий.

Общепризнано, что одним из таких факторов являются *демографические характеристики населения* страны (табл. 2) как в прошедшие периоды, когда формировались государственные пенсионные обязательства, так и в будущие периоды, когда будут реализовываться накопленные пенсионные права современных поколений застрахованных лиц.

Помимо демографии необходимо учитывать неуклонно возрастающую в условиях рыночной экономики значимость таких внешних факторов, как *макроэкономика и уровень развития рынка труда*, в которых эти пенсионные права будут формироваться. Успешная зарубежная практика материального обеспечения пенсионеров показывает, что именно макроэкономика и социально-трудовые отношения определяют институциональный формат пенсионной системы, который регламентирует экономические отношения между всеми ее участниками: работником (будущим пенсионером), работодателем (финансовым агентом) и государством (выступающим в роли конституционного гаранта и контролирующим соблюдение прав и исполнение обязательств каждой стороны).

В нашей стране, которая до сих пор не завершила переходный период от развитого социализма к развитому рынку, именно макро-

**Ожидаемая продолжительность жизни населения в возрасте 65 лет
в России и странах ОЭСР, 2014 год (лет)**

Страна	Мужчины	Женщины	Оба пола
Россия	12,76	17,1	15,41
Австрия	18,1	21,3	19,8
Бельгия	17,7	21,3	19,6
Великобритания	18,5	20,9	19,7
Дания	17,5	20,2	19,0
Испания	18,7	22,8	20,9
Люксембург	18,4	21,4	20,0
Франция	19,1	23,4	21,4
Швейцария	19,3	22,3	20,9
Германия	18,2	21,2	19,8
Нидерланды	21,0	18,0	19,6
Ирландия	18,0	21,1	19,6
Португалия	17,6	21,3	19,6
Италия	22,1	18,5	20,5
Греция	18,1	21,0	19,6
Исландия	20,1	21,5	20,8

Источники: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Всемирный банк; Евростат; Росстат.

экономические и трудовые факторы играют ключевую роль в создании нормальных условий для любых изменений сложившихся параметров выхода на пенсию как на общих основаниях, так и на льготных (досрочных, привилегированных и т. п.) условиях.

Как наглядно демонстрирует сравнение России со странами ОЭСР по показателю «период дожития» (то есть продолжительность жизни после определенного возраста, в течение которого должна выплачиваться государственная пенсия), ни в обозримом прошлом, ни в настоящее время демографических оснований для аврального повышения возраста назначения пенсии нет. Кстати говоря, долгосрочный прогноз Росстата также свидетельствует о наличии большого отставания темпов увеличения продолжительности жизни россиян старших возрастов от населения (особенно мужского) западных стран.

Тем не менее как в теории, так и в практике экономической и социальной политики цивилизованного государства нормативный показатель пенсионного возраста рассматривается как важнейший, если не ключевой инструмент долгосрочного регулирования не только пенсионной системы, но и макроэкономической системы страны. Поэтому пенсионный возраст должен быть поставлен в один ряд с тарифной политикой формирования пенсионных прав (отношения работника и работодателя) и институциональной формацией пенсионной системы (отношения застрахованного лица и страховщика, солидарного или индивидуально-накопительного).

Однако норматив пенсионного возраста принципиально отличается от вышеупомянутых нормативных регуляторов пенсионной системы тем, что он не только сам зависит от комплекса внешних факторов, но и оказывает разнонаправленное и пролонгированное воздействие как на социальную политику, так и на многие макроэкономические параметры. Поэтому обоснование и выбор пенсионного возраста должны строиться не на социальных или политических соображениях, а на профессиональных экономических и актуарных расчетах. В условиях определенных демографических изменений в продолжительности жизни нашего населения (отдельных возрастных категорий) в последние годы и в долгосрочной перспективе повышение возраста выхода на страховую пенсию необходимо рассматривать в непосредственной взаимосвязи с долгосрочным макроэкономическим прогнозом социально-экономического развития страны.

По прогнозу Федеральной службы государственной статистики (Росстат), в период 2015—2030 годов будет наблюдаться неуклонный рост численности постоянного населения России, к 2030 году она составит более 147,6 млн. При этом к 2030 году на 1000 чел. трудоспособного возраста будет приходиться 864 чел. нетрудоспособных возрастов (детей и лиц старше трудоспособного возраста), в то время как сейчас эта нагрузка составляет 722 чел.

На фоне роста населения страны, по нашим оценкам, численность получателей страховой пенсии в следующие 15 лет увеличится на 12% (с 39,7 млн до 44,5 млн к 2030 году). При этом драйверами роста служат не только естественные тенденции демографического развития (демографические волны), но и прогнозируемое увеличение продолжительности жизни населения в общеустановленном пенсионном возрасте. Так, на данный момент ожидаемая продолжительность жизни мужчин, достигших возраста 60 лет, составляет 16 лет; женщин, достигших возраста 55 лет, — 25,3 года. К 2030 году эти показатели составят 17,9 и 27,2 года соответственно. Для бюджета ПФР эти демографические показатели будут означать постоянный рост расходов, что усилит нагрузку на федеральный бюджет.

Принимая во внимание позитивные тенденции роста продолжительности жизни населения, некоторые экономисты предрекают необходимость незамедлительного повышения пенсионного возраста в целях сокращения объема трансфертов федерального бюджета бюджету ПФР. Действующий порог общеустановленного пенсионного возраста, составляющий 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин, впервые был введен Постановлением ВЦИК СНК РСФСР от 26.08.1929, когда ожидаемая продолжительность жизни мужчин, достигших возраста 60 лет, составляла 14,5 года; женщин, достигших возраста 55 лет, — 20,7 года. Следует обратить внимание, что рост этого показателя за прошедшие 86 лет существенно отстает от среднеевропейского. Так, например, за последние полвека в странах Европы ОПЖ увеличилась на 150%, в то время как в России на 110%.

В этих условиях экспертным экономическим сообществом на дискуссионных площадках экономических форумов и конференций активно обсуждаются меры, которые должны оказать воздействие на всех участников пенсионной системы, то есть не только на пенсионеров, но и на работодателей, а также государство в лице госбюджета. Эти меры предусматривают секвестирование законодательно обоснованных, то есть заработанных, пенсионных обязательств перед застрахованными лицами. Такой комплекс мер существенно выходит за пределы самой пенсионной системы и требует не только ее адаптации к бюджетно-финансовым трудностям страховщика, но и изменения всей макроэкономической системы государства.

Дополнительную сложность в решении проблемы пенсионного возраста создают как многоукладность отечественной пенсионной системы, связанная с чрезмерной диверсификацией нормативных условий формирования пенсионных прав для различных видов народнохозяйственной деятельности, так и высокие финансовые риски переходной экономики.

В таких условиях повышение пенсионного возраста должно диктоваться не краткосрочными факторами финансовой конъюнктуры или социально-политическими соображениями, а актуарными расчетами, которые позволяют учитывать весь комплекс факторов, условий и противоречий, сопровождающих этот исторический процесс.

2. Проблемы обоснования сценарных параметров повышения пенсионного возраста

Актуарные расчеты, основанные на страховых принципах эквивалентности пенсионных прав и пенсионных обязательств, позволяют найти взвешенный компромисс между социальными функциями пенсионной системы и экономическими интересами общества. Они показывают, что любое изменение пенсионного возраста целесообразно лишь в том случае, когда его результатом станет улучшение существующих показателей пенсионной системы, достигаемых в рамках действующего законодательства.

Поскольку обычно проблема формулируется в терминах «чрезмерной нагрузки на экономику государственных пенсионных обязательств», в качестве критериев эффективности изменения пенсионного возраста предлагается принимать:

- сокращение и последующее полное преодоление хронического дефицита бюджета пенсионной системы, а также связанное с этим сокращение и постепенную ликвидацию трансферта государственного бюджета;
- достижение целевых ориентиров проведенной пенсионной реформы по уровню материального обеспечения пенсионеров (либо, как минимум, недопущение ухудшения положения пенсионеров по сравнению с нынешним).

На основе этих критериев эффективности определяется комплекс показателей, с помощью которых можно проследить динамику изменения основных элементов пенсионной системы в процессе повышения пенсионного возраста. Поскольку главной причиной роста расходов бюджета является увеличение численности пенсионеров, следует проследить ее динамику в течение всего периода перехода к новому возрасту, занимающего несколько десятилетий. Второй аналогичный показатель, который отвечает за формирование финансовой базы выплаты пенсий, — это численность работников — застрахованных лиц, за которых уплачиваются страховые взносы и которые одновременно формируют будущие собственные пенсионные права. Третий показатель, характеризующий финансовую обеспеченность бюджета, — это заработная плата работников, исходя из которой отчисляются страховые взносы.

Наиболее интегральными показателями эффективности повышения возраста предлагается принять изменение расходной части бюджета ПФР и соответствующее сокращение федерального трансферта на покрытие государственных пенсионных обязательств.

В качестве показателей степени достижения социальной цели повышения уровня жизни пенсионеров обычно принимаются динамика соотношения страховой пенсии и прожиточного минимума пенсионера (ПМП) и динамика коэффициента замещения (отношение страховой пенсии к заработной плате). Этот набор показателей ориентирован на оценку эффективности повышения пенсионного возраста не с точки зрения экономии бюджетных средств, а с точки зрения улучшения (не ухудшения) материального положения пенсионеров.

Для получения количественных результатов по комплексу установленных показателей в актуарной модели повышения пенсионного возраста должны учитываться изменения нескольких макроэкономических параметров, определяющих бюджетные характеристики пенсионной системы. Во-первых, необходимо учесть обеспеченность пожилых людей, остающихся на рынке труда, рабочими местами, а также уровень занятости вновь вступающих на рынок труда (молодежной безработицы)¹. Во-вторых, изменение численности занятых непосредственно связано с распределением фонда заработной платы, который является базой начисления страховых взносов и источником формирования пенсионных прав. В-третьих, требуется отразить в модели законодательные нормы, касающиеся учета страхового стажа и количественного эквивалента пенсионных прав по новой трансфертной пенсионной формуле (ограничения по минимальному и максимальному количеству баллов).

Следует отметить, что в модели не учитываются внешние по отношению к пенсионной системе финансовые последствия повышения

¹ Наличие рабочих мест создает для молодых людей возможность выработки стажа и формирования будущих пенсионных прав.

пенсионного возраста, которые увеличивают расходы госбюджета на выплату пособий по безработице, социальных пособий по бедности (включая неденежные льготы), социальных пособий по уходу за нетрудоспособными гражданами, расходы на дополнительное медицинское и социальное обслуживание пожилых работников, на дополнительное развитие социальных услуг, на создание дополнительных рабочих мест, учитывающих физиологические особенности пожилых работников, и др.

Экономический эффект от повышения пенсионного возраста в контексте рассматриваемых показателей представляет собой компромисс между интересами застрахованных лиц (нынешних и будущих пенсионеров) и государственного страховщика (включая субсидиарную ответственность федерального бюджета). Поэтому необходимо сопоставлять положительные финансовые результаты с социальными последствиями и в первую очередь с численностью людей, которые:

- не доживут до назначения пенсии в связи с установлением нового пенсионного возраста;
- не смогут найти работу в период увеличенного пенсионного возраста, что не позволит им сформировать дополнительный объем пенсионных прав и, соответственно, повысить размер будущей пенсии (не говоря уже о потере источника физического выживания до назначения пенсии);
- выйдя на пенсию в более позднем возрасте, не смогут вести нормальный образ жизни в связи с ухудшением состояния здоровья.

Страховые принципы пенсионного обеспечения, как показывает практика зарубежных стран, предусматривают поддержание оптимального соотношения между продолжительностью периода зарабатывания пенсии (от возраста 20 лет до пенсионного возраста) и периода ее получения, которое составляет не более 1,5—2,0 (в среднем по странам ЕС — 1,8). В нашей стране этот показатель составляет 2,24 (для лучшего за всё время реформы периода 2012—2013 годов), то есть он почти на треть хуже (несправедливее) общемировой практики. Дополнительное повышение возраста выхода на пенсию ухудшит сложившееся соотношение, особенно для мужского населения.

Нужно также отметить, что, помимо увеличения страховой нагрузки на самих застрахованных лиц по причине несправедливого соотношения периодов трудовой и нетрудовой жизни, при повышении пенсионного возраста произойдет усиление нагрузки на рынок труда, который в настоящее время и без того «перегружен» теневой занятостью по причине ограниченности легальных рабочих мест.

Так, в частности, по данным системы персонифицированного учета (СПУ) ПФР по состоянию на 2013 год, более трети застрахованных лиц трудоспособного возраста (31 млн из 88 млн) не заняты деятельностью, подлежащей обязательному пенсионному страхованию, а более 13,5 млн из них с 2002 года не имеют ни одного дня официального стажа. Более того, за период с 2002 по 2013 год уровень заня-

тости застрахованных лиц трудоспособного возраста снизился почти на 10 п.п. (с 74,3 до 64,8%), причем направленность этой тенденции не изменилась до настоящего времени.

Дополнительная напряженность на легальном трудовом рынке формируется также по причине неполной занятости легальных наемных работников. Так, в частности, из общей численности наемных работников полный календарный год заняты только две трети из них (68% женщин и 60% мужчин), а в сельском хозяйстве по причине сезонной занятости — всего лишь около половины (53,4% женщин и 47,3% мужчин).

Указанные негативные процессы на рынке труда в его нынешнем состоянии оказывают прямое и косвенное влияние на пенсионную систему как в части формирования пенсионных прав будущих пенсионеров, так и в части финансовой обеспеченности бюджета ПФР по выполнению текущих пенсионных обязательств. Снижение уровня занятости и рост хронической незанятости ведут к сокращению периода трудового стажа для формирования не только средних, но и минимальных величин пенсионных прав у лиц, выходящих на пенсию.

В результате этого средняя продолжительность страхового стажа в годовом измерении в 2012 году при первичном назначении трудовой пенсии по старости снизилась на 1,3 года по сравнению с 2011 годом. Поэтому численность наемных работников и стаж при назначении пенсии для новых пенсионеров в ходе повышения пенсионного возраста могут сохраниться на уровне, прогнозируемом для базового варианта, который является инерционным и предполагает, что пенсионная система будет функционировать в рамках действующего законодательства.

С учетом отмеченных макроэкономических тенденций *сценарные условия* повышения пенсионного возраста предусматривают:

(1) начало процесса повышения общеустановленного пенсионного возраста — 2016 год, завершение — 2030 год для мужчин и 2045 год для женщин;

(2) шаг повышения пенсионного возраста — 6 месяцев в год (повышение осуществляется в зависимости от даты рождения);

(3) предельный пенсионный возраст — 65 лет (одинаковый для мужчин и женщин); повышение возраста выхода на пенсию осуществляется в зависимости от года рождения застрахованного лица;

(4) повышение пенсионного возраста для получателей досрочных пенсий по старости осуществляется с тем же шагом и на такую же величину, как и для получателей пенсий по старости на общих основаниях.

Численность новых назначений пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца для лиц с 55 (60) лет до нового пенсионного возраста рассчитывается исходя из средневзвешенной доли новых назначений пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца в возрастных группах 51—54 года для женщин и 57—59 лет для мужчин, по данным статистики за 2012 год.

Т а б л и ц а 3

Основные параметры макроэкономического прогноза, принятые для актуарных расчетов

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Среднемесячная начисленная заработная плата (руб.)	34 021	53 402	75 513	97 419	119 429	143 004	167 528	195 389
Численность наемных работников (млн)	45,46	44,50	43,16	42,63	42,66	42,29	41,26	40,11
ИПЦ декабрь к декабрю (в % к предыдущему году)	112,5	104,9	103,4	102,1	102,1	102,1	102,1	102,1

Моделирование результатов повышения пенсионного возраста по всем вариантам выполнено исходя из макроэкономических параметров, приведенных в табл. 3.

Приведенные макроэкономические параметры и демографические особенности оказывают серьезное воздействие на социально-экономические результаты реализации данного сценария повышения пенсионного возраста, которые проанализированы для наиболее вероятных вариантов развития внешних условий.

Рассмотрены четыре варианта повышения пенсионного возраста в системе обязательного пенсионного страхования (табл. 4).

Варианты 1—4 предполагают одинаковую схему повышения пенсионного возраста, но с различными последствиями для рынка труда и для стажа пенсионеров:

- вариант 1 — численность наемных работников и продолжительность стажа пенсионеров не меняются по сравнению с базовым вариантом;
- вариант 2 — численность наемных работников увеличивается по сравнению с базовым вариантом в результате повышения возраста, но продолжительность стажа не изменяется, то есть повышение возраста не позволяет застрахованному лицу формировать дополнительные пенсионные права для увеличения размера своей пенсии;
- вариант 3 — увеличивается как численность наемных работников, так и стаж пенсионеров (пропорционально повышению пенсионного возраста);
- вариант 4 — численность наемных работников не увеличивается по сравнению с базовой, то есть повышение возраста не влияет на численность работающих, в то время как стаж будущих пенсионеров растет пропорционально повышению пенсионного возраста.

Т а б л и ц а 4

Варианты условий формирования дополнительного стажа и увеличения численности работников по сравнению с базовым макроэкономическим сценарием

Варианты	Повышение возраста	Увеличение численности работников	Увеличение стажа
1	+	—	—
2	+	+	—
3	+	+	+
4	+	—	+

Варианты 3 и 4, предполагающие увеличение стажа у пенсионеров вследствие повышения пенсионного возраста, а в случае варианта 3 еще и рост численности наемных работников, показывают наиболее ожидаемые в теории последствия повышения пенсионного возраста. Однако на практике варианты 3 и 4 не имеют под собой экономических оснований, так как в средне- и долгосрочных макропрогнозах не предусмотрено увеличение фонда заработной платы в структуре ВВП, числа рабочих мест и, соответственно, роста численности наемных работников и трудового стажа.

3. Основные социально-экономические результаты актуарного моделирования повышения пенсионного возраста

Главным целевым ориентиром и базовым результатом повышения пенсионного возраста является сокращение численности лиц, которые достигают пенсионного возраста и которым поэтому необходимо назначать страховую пенсию. Эта цель достигается при всех вариантах повышения пенсионного возраста к концу переходного периода, то есть к 2045 году. Как показано в табл. 5, численность получателей страховой пенсии весьма существенно сократится по сравнению с базовым вариантом на 10,9 млн чел. (варианты 3 и 4) либо на 11,7 млн чел. (варианты 1 и 2).

Однако причины такого существенного сокращения численности пенсионеров принципиально различаются для разных вариантов и зависят от макроэкономических и демографических условий, не связанных непосредственно с пенсиями. Сокращение численности пенсионеров обусловлено следующими процессами, происходящими с застрахованными лицами в период повышения пенсионного возраста.

1. *Демографический фактор* выражается в том, что часть застрахованных лиц, достигших пенсионного возраста, установленного в действующей системе, не доживет до нового нормативного возраста. Причем чем дальше, тем больше, так как предполагаемые темпы повышения пенсионного возраста существенно превышают темпы увеличения продолжительности жизни населения старших возрастных групп.

В первый год переходного периода их численность составит 15,34 тыс. чел., но к концу переходного периода (то есть начиная

Т а б л и ц а 5

Динамика численности пенсионеров (млн чел.)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	39,4	41,2	42,0	41,9	41,9	41,9	41,7	40,9
<i>Сокращение численности пенсионеров</i>								
1	0,8	2,9	4,5	6,2	8,3	10,2	11,7	10,9
2	0,8	2,9	4,5	6,2	8,3	10,2	11,7	10,9
3	0,8	2,9	4,4	6,0	7,9	9,6	10,9	9,7
4	0,8	2,9	4,4	6,0	7,9	9,6	10,9	9,7

с 2045 года) в возрастных группах от старого (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин) до нового пенсионного возраста ежегодно не будут доживать до пенсии 150—160 тыс. чел., причем более 60% из них — мужчины. За период с 2016 по 2050 год умрут, не начав получать пенсию, 3,9 млн человек (табл. 6).

Этот фактор обеспечит более трети (в зависимости от варианта) от общей величины сокращения численности пенсионеров.

Т а б л и ц а 6

**Динамика сокращения численности получателей страховой пенсии,
не доживающих до повышенного возраста (млн чел.)**

	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	Всего (нарастающим итогом)
Мужчины	11,6	35,1	71,5	89,8	92,0	92,1	95,8	93,0	2668,8
Женщины	3,8	8,5	17,6	27,1	37,1	51,6	63,7	55,5	1199,8
Оба пола	15,4	43,6	89,2	116,9	129,1	143,6	159,6	148,6	3868,6

2. *Трудовой фактор* сокращения численности пенсионеров проявляется в том, что разность между количеством *новых назначений* пенсий по сравнению с количеством назначений по *старому* нормативу пенсионного возраста линейно растет, так как все назначения пенсий за текущий полугодовой период происходят на полгода позже. Этот фактор играет основную роль в сокращении числа новых назначений пенсий и дает почти две трети общего сокращения.

3. *Правовой фактор* обусловлен ограничительными нормами (минимальными и максимальными) по формированию пенсионных прав застрахованных лиц для вступления в страховую пенсионную систему согласно действующему (новому) пенсионному законодательству. Влияние этого фактора распространяется на тех работников, которые в течение трудового периода своей жизни не приобрели минимальный объем прав на получение страховой пенсии, то есть не преодолели минимальные ограничения для входа в солидарную пенсионную систему по сумме баллов (индивидуальный пенсионный коэффициент (ИПК) не менее 30) и по продолжительности трудового стажа (15 лет с постепенным увеличением в течение переходного периода, начиная с 6 лет в 2015 году), установленные Федеральным законом «О страховых пенсиях»).

Последний фактор в отличие от двух предыдущих действует в обратную сторону — не только не сокращает, но и увеличивает численность пенсионеров, которые получают дополнительную возможность увеличивать свои пенсионные права в течение более продолжительного периода трудовой деятельности. В наибольшей степени численность пенсионеров под влиянием этого фактора будет возрастать в вариантах 3 и 4, предусматривающих повышение трудового стажа (табл. 7). По этой причине в процессе повышения пенсионного возраста прирост численности пенсионеров относительно базового

Т а б л и ц а 7

Изменение численности получателей страховой пенсии при повышении пенсионного возраста для контингента лиц с низким уровнем пенсионных прав (по нормативам минимального стажа и баллов) для назначения страховой пенсии по старости на общих основаниях (млн человек)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	0,01	0,08	0,55	1,24	1,98	2,84	3,75	4,55
1	0,01	0,05	0,36	0,78	1,22	1,75	2,31	3,06
2	0,01	0,05	0,36	0,78	1,22	1,75	2,31	3,06
3	0,00	0,04	0,27	0,58	0,85	1,17	1,47	1,83
4	0,00	0,04	0,27	0,58	0,85	1,17	1,47	1,83
<i>В % от величины снижения численности по сравнению с базовым вариантом</i>								
1	0,8	1,8	8,0	12,7	14,8	17,2	19,6	28,0
2	0,8	1,8	8,0	12,7	14,8	17,2	19,6	28,0
3	0,6	1,3	6,1	9,7	10,8	12,2	13,5	18,9
4	0,6	1,3	6,1	9,7	10,8	12,2	13,5	18,9

варианта составит в 2045 году в вариантах 1 и 2 (без увеличения стажа этих работников) почти 1,5 млн (то есть на 28% больше, чем при действующем порядке) от общей величины снижения численности пенсионеров и почти 2,8 млн в вариантах 3 и 4 (при условии увеличения стажа этих работников), то есть 13,5% от величины снижения.

Как показывают актуарные расчеты, разнонаправленное влияние факторов приводит к тому, что хотя увеличение пенсионного возраста и сокращает численность пенсионеров, предъявляющих свои права на страховую пенсию, тем не менее создание работникам предпенсионного возраста условий для полноценного участия в рынке труда позволит сократить контингент застрахованных лиц, которые в действующей системе не смогли бы сформировать минимальные нормы стажа и баллов (суммы ИПК) и потеряли бы право на страховую пенсию (они получали бы только социальную пенсию на 5 лет позднее нового пенсионного возраста по системе государственного пенсионного обеспечения, то есть из госбюджета).

Результаты актуарных расчетов показывают, что заметного улучшения состояния рынка труда, то есть увеличения численности работающих в результате повышения пенсионного возраста, не произойдет. Так, для вариантов 2 и 3, в которых предполагается увеличение численности работающих, прогнозируемый суммарный прирост этого показателя по сравнению с базовым вариантом даже к концу переходного периода составит не более 2,2 млн чел., или 5% (см. табл. 8), в то время как численность самих пенсионеров к этому времени сократится более чем на 10,9 и 11,7 млн соответственно.

В актуарных предположениях, принятых при расчете повышения пенсионного возраста по всем вариантам, уровень занятости застрахованных лиц в возрасте от 55 (60) лет до нового пенсионного возраста был сохранен на сложившемся в настоящее время уровне: для женщин в возрасте 54 лет — 68,9%, для мужчин в возрасте 59 лет — 65,5% (табл. 9).

Т а б л и ц а 8

**Изменение численности работающих
в связи с повышением пенсионного возраста (млн человек)**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	45,38	44,47	43,13	42,60	42,63	42,26	41,23	40,08
1	45,38	44,47	43,13	42,60	42,63	42,26	41,23	40,08
2	45,38	44,60	43,59	43,30	43,79	43,96	43,41	42,22
3	45,38	44,60	43,59	43,30	43,79	43,96	43,41	42,22
4	45,38	44,47	43,13	42,60	42,63	42,26	41,23	40,08
<i>Изменение численности по сравнению с базовым вариантом</i>								
1	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	-0,1	-0,5	-0,7	-1,2	-1,7	-2,2	-2,1
3	0	-0,1	-0,5	-0,7	-1,2	-1,7	-2,2	-2,1
4	0	0	0	0	0	0	0	0

Т а б л и ц а 9

**Изменение уровня занятости застрахованных лиц
в различных возрастных группах (%)**

Возраст, лет	Занятость женщин		Занятость мужчин		Прирост уровня занятости в 2050 г. по сравнению с 2015 г.	
	2015*	2050	2015*	2050	женщины	мужчины
54	68,9	68,9	69,8	69,8	0	0
55	62,1	68,1	64,8	64,8	5,9	0
56	58,3	68,1	65,1	65,1	9,8	0
57	54,1	68,1	64,4	64,4	14,0	0
58	47,0	68,1	58,8	58,8	21,1	0
59	49,2	68,1	65,5	65,5	18,8	0
60	41,6	68,1	57,9	65,5	26,5	7,5
61	39,5	68,1	55,7	65,5	28,6	9,8
62	42,3	68,1	60,2	65,5	25,8	5,3
63	34,1	68,1	49,6	65,5	34,0	15,9
64	28,4	68,1	42,9	65,5	39,7	22,6
65	17,4	17,4	27,9	27,9	0	0
66	15,0	15,0	24,3	24,3	0	0
67	17,2	17,2	28,1	28,1	0	0
68	14,6	14,6	24,8	24,8	0	0
69	13,6	13,6	24,0	24,0	0	0
70	11,7	11,7	21,4	21,4	0	0
71	11,2	11,2	21,5	21,5	0	0
72	3,0	3,0	8,4	8,4	0	0

* Уровень занятости по одногодичным возрастно-половым группам по состоянию на 2015 год.

В настоящее время уровень занятости в возрастных группах 55—65 лет резко понижается с возрастом для женщин (с 62 до 28%) и менее быстро — для мужчин (с 58 до 43%). При увеличении пенсионного возраста занятость женщин соответствующих групп, подпадающих под

повышение, должна существенно возрасти (до 68,1%) и менее существенно для мужчин (65,5%), что даст прибавку к базовому варианту занятости в соответствующих возрастных группах для женщин — от 5,9 до 39,7 п.п., для мужчин — от 7,5 до 22,6 п.п. В наибольшей степени уровень занятости вырастет в старших возрастных группах, близких к новому пенсионному возрасту, в наименьшей — в группах, далеко отстоящих от расчетного пенсионного возраста.

Очевидно, что наибольшую часть занятых в интервале от действующего пенсионного возраста до вновь установленного будут составлять женщины — как по причине их преобладания в старших возрастных группах, так и вследствие того, что возраст выхода на пенсию для них повысится на десять лет, тогда как для мужчин всего на пять. Следует дополнительно подчеркнуть, что приведенные параметры увеличения занятости будут достигнуты при условии сохранения сложившейся структуры рынка труда и его пропорционального расширения за счет работников с увеличенным пенсионным возрастом. Однако нельзя не учитывать также и обратную тенденцию — возрастающий в старших возрастных группах (особенно женских) уровень заболеваемости и инвалидизации, что приведет к сокращению уровня занятости в возрастных группах, подпавших под повышение пенсионного возраста.

Другим следствием повышения пенсионного возраста для рынка труда и макроэкономической ситуации традиционно считается снижение пенсионной нагрузки на экономику, выражаемое соответствующим изменением соотношения численности работающих и пенсионеров.

Так, расчеты показывают, что в базовом варианте соотношение работающих и пенсионеров сократится с 1,15 в 2016 году до 0,98 в 2050-м (табл. 10). При этом начиная с 2041 года численность пенсионеров сравняется с численностью работающих. При повышении пенсионного возраста это соотношение существенно улучшится во всех вариантах и будет выше, чем в базовом варианте, причем будет расти на протяжении всего прогнозного периода. Причиной этого роста, как уже отмечалось, является сокращение численности пенсионеров, при том что темп роста численности работающих значительно отстает от темпа роста пенсионеров. После завершения переходного периода соотношение численности работающих и пенсионеров в варианте 1 составит 1,37 раза, в варианте 2 — 1,45 раза, в варианте 3 — 1,41 раза и, наконец, в варианте 4 — 1,34 раза. Хотя различия между ними и невелики, но они обусловлены разными сочетаниями макроэкономических условий, касающихся численности работающих и дополнительного стажа.

Наряду с необходимостью дополнительного учета уровня увеличивающейся с возрастом инвалидизации следует обратить внимание на условия повышения возраста выхода на пенсию для работников, занятых на вредных и опасных производствах, работающих в условиях Крайнего Севера и других льготных категорий, для которых ввиду

**Прогноз динамики снижения пенсионной нагрузки —
отношения численности работающих к численности пенсионеров**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	1,15	1,08	1,03	1,02	1,02	1,01	0,99	0,98
1	1,17	1,16	1,15	1,19	1,27	1,33	1,37	1,34
2	1,17	1,16	1,16	1,21	1,30	1,38	1,45	1,41
3	1,17	1,16	1,16	1,20	1,29	1,36	1,41	1,36
4	1,17	1,16	1,15	1,18	1,25	1,31	1,34	1,29
<i>Изменение отношения</i>								
1	1,02	1,08	1,12	1,17	1,25	1,32	1,39	1,36
2	1,02	1,08	1,13	1,19	1,28	1,37	1,47	1,44
3	1,02	1,08	1,13	1,18	1,27	1,35	1,43	1,38
4	1,02	1,07	1,12	1,17	1,23	1,30	1,35	1,31

более сложных законодательных норм линейная схема повышения возраста требует корректировки, которая приведет к определенному увеличению численности пенсионеров.

4. Влияние повышения пенсионного возраста на финансовую обеспеченность государственных пенсионных обязательств и дефицит государственного бюджета

Главной целью повышения пенсионного возраста, по убеждению его сторонников, является безусловное сокращение расходов бюджета на выполнение пенсионных обязательств. Как показывают расчеты, в отличие от рассмотренного выше количественного критерия — улучшения соотношения численности работников и пенсионеров — экономические результаты этого процесса оказываются значительно более скромными.

Дополнительных объемов страховых взносов повышение пенсионного возраста бюджету практически не принесет, поскольку увеличение поступления страховых взносов по завершении переходного периода будет таким же незначительным, как и увеличение численности работающих — максимум на 5% в вариантах 2 и 3 (в вариантах 1 и 4 сохранится уровень базового варианта), а в первые годы переходного периода выигрыш составит десятые доли процента (табл. 11).

С учетом незначительной величины финансового выигрыша от повышения возраста выхода на пенсию в части поступления дополнительных доходов в бюджет ПФР, суммарная экономия расходов бюджета на государственные пенсионные обязательства также будет незначительной. Так, в первые годы переходного периода расходы бюджета ПФР во всех рассчитанных вариантах будут относительно ниже, чем в базовом 2017 году:

- на 298 млрд руб. в вариантах 1 и 2;
- на 297 млрд руб. в вариантах 3 и 4.

**Прогноз динамики поступления страховых взносов в пенсионную систему
при повышении пенсионного возраста (млрд руб.)**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	3780	6309	8594	10 847	13 246	15 668	17 904	20 299
1	3780	6309	8594	10 847	13 246	15 668	17 904	20 299
2	3780	6331	8687	11 024	13 601	16 292	18 840	21 368
3	3780	6331	8687	11 024	13 601	16 292	18 840	21 368
4	3780	6309	8594	10 847	13 246	15 668	17 904	20 299
<i>Прирост поступлений по сравнению с базовым вариантом</i>								
1	0	0	0	0	0	0	0	0
2	1	21	93	177	355	624	936	1069
3	1	21	93	177	355	624	936	1069
4	0	0	0	0	0	0	0	0

Это составляет 4% от расходов в базовом варианте. Максимальная экономия расходов будет достигнута в 2023 году и составит в первом варианте 9,4% от объема расходов в базовом варианте, а в остальных вариантах еще меньше — от 8,9 до 9,2%.

Однако указанный объем экономии текущих бюджетных расходов в дальнейшем по мере повышения пенсионного возраста будет сокращаться по причине накопления дополнительных пенсионных прав пенсионеров, темпы роста которых в условиях трансфертной пенсионной формулы существенно опережают темпы сокращения численности пенсионеров и увеличения соответствующей суммы экономии за счет невыплаченной им в период дополнительного стажа страховой пенсии.

В конечном счете снижение суммы экономии бюджетных расходов за счет невыплаченной пенсии в вариантах 1—4 постепенно достигнет объема расходов бюджета на финансирование государственных пенсионных обязательств в базовом варианте, а начиная с 2030 года будет превышать этот объем.

В 2045 году превышение расходов по сравнению с базовым вариантом составит для варианта 1 — 868 млрд руб., или 4%; для варианта 2 — 2067 млрд руб., или 10%; для варианта 3 — 2071 млрд руб., или 10%; для варианта 4 — 887 млрд руб., или 4%. Спустя еще 5 лет, в 2050 году, превышение расходов по сравнению с базовым вариантом будет составлять для варианта 1 — 15%, для варианта 2 — 11%, для варианта 3 — 15% и для варианта 4 — 9% (см. табл. 12).

Таким образом, незначительную экономию по расходам при повышении пенсионного возраста пенсионная система может получить только в первые семь лет, с последующим зеркальным периодом сокращения этой экономии и нарастанием относительного превышения расходов над базовым вариантом. Показательным является факт, что наиболее экономичным в первые годы переходного периода и наименее затратным впоследствии является вариант 1, условия которого

**Прогноз динамики расходов ПФР на финансирование страховых пенсий
при повышении пенсионного возраста (млрд руб.)**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	6896	9335	11 790	13 754	16 421	18 942	21 125	23 504
1	6759	8643	10 903	13 911	16 648	19 412	21 993	24 730
2	6759	8643	11 002	14 132	17 093	20 170	23 193	26 109
3	6760	8662	11 009	14 152	17 123	20 197	23 196	27 043
4	6760	8662	10 910	13 930	16 678	19 439	22 013	25 635
<i>Экономия (–) или превышение (+) по сравнению с базовым вариантом</i>								
1	–136	–692	–887	156	228	470	868	1226
2	–136	–691	–789	378	672	1228	2067	2605
3	–136	–672	–782	398	702	1255	2071	3539
4	–136	–673	–880	176	257	497	887	2131
<i>Соотношение экономии (–), увеличения расходов (+) по сравнению с базовым вариантом (%)</i>								
1	–2	–7	–8	1	1	2	4	5
2	–2	–7	–7	3	4	6	10	11
3	–2	–7	–7	3	4	7	10	15
4	–2	–7	–7	1	2	3	4	9

(по численности работающих и стажу получателей пенсий) полностью повторяют условия базового варианта. Иными словами, наименьшие расходы пенсионная система будет нести либо без повышения пенсионного возраста, либо если это повышение будет сопровождаться ограничением доступа на рынок труда (по численности работников и по учету их стажа), то есть условиями, противоположными экономическому эффекту от повышения возраста.

Причины такой динамики заключаются в том, что в страховой пенсионной системе пенсионные права застрахованных лиц должны быть реализованы в полном объеме (с учетом дополнительного прироста) и не могут быть секвестированы или аннулированы. Поэтому расходы на финансирование страховой пенсии (с учетом фиксированной выплаты) после завершения повышения возраста во всех вариантах выше, чем в базовом.

Весьма наглядно эта тенденция проявляется в случае варианта 3, который предполагает для застрахованных лиц возможность продолжить формирование собственных пенсионных прав (хотя в первые годы возникает относительная экономия), что приводит к увеличению расходов на 15%, и в случае варианта 1, который полностью исключает возможность зарабатывания дополнительных пенсионных прав в период до наступления нового возраста выхода на пенсию, что обеспечивает экономию расходов на текущую выплату пенсий за счет граждан, не доживших до нового возраста.

Еще более явно эта закономерность проявляется в динамике расходов на выплату страховой пенсии без учета фиксированной выплаты (табл. 13), поскольку именно расходы на страховую пенсию (без фикс-

Т а б л и ц а 13

**Расходы на выплату страховой пенсии без учета фиксированной выплаты
при повышении пенсионного возраста (млрд руб.)**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	3900	5219	6709	7807	9667	11 316	12 710	14 443
1	3813	4768	6279	8680	10 949	13 222	15 433	17 614
2	3813	4768	6375	8897	11 383	13 962	16 606	18 962
3	3813	4786	6371	8888	11 356	13 885	16 441	19 631
4	3813	4786	6276	8671	10 920	13 144	15 284	18 253
<i>Экономия (–) или превышение (+) по сравнению с базовым вариантом</i>								
1	–87	–451	–430	873	1282	1906	2723	3171
2	–87	–451	–334	1090	1716	2646	3896	4519
3	–86	–433	–338	1081	1689	2569	3731	5188
4	–86	–433	–433	864	1253	1828	2574	3810
<i>Соотношение экономии (–), увеличения расходов (+) по сравнению с базовым вариантом (%)</i>								
1	–2,2	–8,6	–6,4	11,2	13,3	16,8	21,4	22,0
2	–2,2	–8,6	–5,0	14,0	17,8	23,4	30,7	31,3
3	–2,2	–8,3	–5,0	13,8	17,5	22,7	29,4	35,9
4	–2,2	–8,3	–6,5	11,1	13,0	16,2	20,3	26,4

сированной выплаты) непосредственно зависят от объема пенсионных прав. С конца 2020-х годов прогнозируется ускоренный рост этого вида расходов по сравнению с базовым вариантом, и к 2050 году это превышение составит примерно одну треть (22–36% в зависимости от варианта).

При этом доля расходов на выплату страховой пенсии (без фиксированной выплаты) в общем объеме расходов на страховую пенсию возрастает (табл. 14) в течение периода повышения возраста во всех вариантах на 15–16 п.п. (с 56 до 73%).

Таким образом, как показывают актуарные расчеты, главная цель повышения пенсионного возраста — экономия бюджетных расходов — достигается исключительно в первые годы переходного периода и в дальнейшем полностью нивелируется, замещаясь тенденцией опережающего роста расходов, суммарный объем которых в 2050 году превзойдет расходы базового варианта более чем на 10%, а если учитывать только расходы на страховую пенсию без фиксированной выплаты, то на треть.

Т а б л и ц а 14

**Увеличение доли расходов на выплату страховой пенсии (без фиксированной выплаты)
в общих расходах на ОПС (%)**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	56,6	55,9	56,9	56,8	58,9	59,7	60,2	61,4
1	56,4	55,2	57,6	62,4	65,8	68,1	70,2	71,2
2	56,4	55,2	57,9	63,0	66,6	69,2	71,6	72,6
3	56,4	55,2	57,9	62,8	66,3	68,7	70,9	72,6
4	56,4	55,3	57,5	62,2	65,5	67,6	69,4	71,2

5. Влияние пенсионного возраста на динамику федерального трансферта и устойчивость бюджета Пенсионного фонда России

Актuarные расчеты, учитывающие совместное воздействие многочисленных факторов, определяющих функционирование пенсионной системы, показывают, что вопреки утверждению о сокращении потребности в трансфертах федерального бюджета вследствие повышения пенсионного возраста их объемы, как и суммарные объемы расходов бюджета ПФР, в долгосрочной перспективе существенно возрастают по сравнению с базовым вариантом (табл. 15).

Причина этого заключается в том, что федеральные трансферты по своей экономической структуре состоят из расходов на выполнение долгосрочных государственных обязательств перед нынешними и будущими пенсионерами, которые зафиксированы в Конституции и законодательно. Это финансирование валоризации советских пенсионных прав, социальных доплат до ПМП, выплат пенсионерам старших возрастных групп, многочисленных льгот бизнесу, касающихся пониженных тарифов и формирования пенсионных накоплений, выплат по всем видам досрочных и льготных пенсий и др.

«Естественное» убывание этого трансферта в базовом варианте в условиях сохранения всех норм действующего законодательства, включая пенсионный возраст (к 2030 году — в 2 раза, к 2050 году — в 4 раза) обусловлено в первую очередь линейным сокращением обязательств перед пенсионерами пропорционально темпам их смертности. Новые законодательные пенсионные нормы резко сократи-

Таблица 15

Прогноз суммарного объема трансфертов федерального бюджета бюджету ПФР при повышении пенсионного возраста (млрд руб.)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	3116	3025	3197	2991	3175	3274	3222	3205
1	2980	2357	2729	3384	3452	3744	4089	4431
2	2979	2356	2754	3438	3552	3878	4353	4741
3	2979	2359	2749	3428	3547	3905	4357	5675
4	2980	2360	2724	3375	3447	3770	4109	5336
<i>Экономия (-), прирост (+) трансферта по сравнению с базовым вариантом</i>								
1	-136	-668	-468	394	277	470	868	1226
2	-137	-670	-443	447	377	604	1131	1536
3	-137	-667	-448	437	372	632	1135	2470
4	-136	-665	-473	385	272	497	887	2131
<i>Доля экономии (-), прироста (+) трансферта по отношению к базовому варианту (%)</i>								
1	-4,4	-22,1	-14,6	13,2	8,7	14,4	26,9	38,3
2	-4,4	-22,1	-13,9	14,9	11,9	18,5	35,1	47,9
3	-4,4	-22,0	-14,0	14,6	11,7	19,3	35,2	77,1
4	-4,4	-22,0	-14,8	12,9	8,6	15,2	27,5	66,5

ли участие государства в материальном обеспечении пенсионеров и перенесли бремя расходов на страховые механизмы формирования пенсионных прав. Поэтому новые пенсионные обязательства с каждым годом требуют меньше федеральных трансфертов. Кроме того, сокращаются тарифные льготы бизнесу, которые сейчас составляют почти треть трансферта.

Начиная с середины 2020-х годов тенденцию к сокращению федеральных трансфертов в базовом варианте и к сокращению расходов на выплату пенсий сменит тенденция к увеличению и тех и других по сравнению с базовым вариантом, достигнув максимума в конце переходного периода, после чего эта тенденция прекратится.

Таким образом, сокращение федерального трансферта происходит не благодаря повышению пенсионного возраста, а по причине переноса экономической ответственности за материальное обеспечение пенсионеров с госбюджета на самих граждан путем радикального изменения условий формирования пенсионных прав, в чем и состоит завершение страховой пенсионной реформы.

Следует обратить внимание, что опережающие темпы сокращения трансферта в результате повышения возраста по сравнению с базовым вариантом имеют место только до середины 2020-х годов, когда экономика трансферта будет нарастать от 4% (137 млрд руб.) в 2016 году до 22% (711—719 млрд руб.) в 2022 году, после чего начнет снижаться с последующим переходом к росту потребности в трансфертах.

Благодаря повышению пенсионного возраста застрахованные лица, получившие возможность участвовать в рынке труда, смогут в значительной степени компенсировать потери от секвестирования государственных социальных обязательств за счет формирования дополнительных страховых пенсионных прав (табл. 16).

В 2050 году потребность в трансфертах будет выше, чем при сохранении существующего пенсионного возраста, в варианте 1 — на 38%, в варианте 2 — на 48%, в варианте 4 — на 67%, а в варианте 3 — на целых 77%!

Доля трансфертов в общем объеме расходов будет снижаться во всех вариантах, но в базовом варианте это произойдет значительно быстрее (табл. 16). Если в 2016 году доля трансферта составит 44% от всех расходов, то в 2050 году в базовом варианте — 13,6%, в вариантах 1 и 2 — 18%, в вариантах 3 и 4 — 21%.

Выявленная тенденция наиболее наглядно проявляется в динамике самого крупного федерального трансферта — на субсидиарное финансирование обязательного пенсионного страхования (проще говоря, на покрытие дефицита пенсионного бюджета). Величина трансферта на обязательное пенсионное страхование так же, как и суммарный трансферт, в первые годы переходного периода будет снижаться по сравнению с базовым вариантом. Причем в середине 2020-х годов снижение будет значительным — на 30%, но затем темпы снижения замедлятся, и к концу прогнозного периода эта величина будет превы-

Т а б л и ц а 16

Прогноз изменения удельного веса трансферта федерального бюджета в общем объеме расходов на ОПС в результате повышения пенсионного возраста (%)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	45,2	32,4	27,1	21,7	19,3	17,3	15,3	13,6
1	44,1	27,3	25,0	24,3	20,7	19,3	18,6	17,9
2	44,1	27,3	25,0	24,3	20,8	19,2	18,8	18,2
3	44,1	27,2	25,0	24,2	20,7	19,3	18,8	21,0
4	44,1	27,2	25,0	24,2	20,7	19,4	18,7	20,8
<i>Сокращение (-), увеличение (+) трансферта по отношению к базовому варианту (п.п.)</i>								
1	-1,1	-5,1	-2,1	2,6	1,4	2,0	3,3	4,3
2	-1,1	-5,2	-2,1	2,6	1,4	1,9	3,5	4,5
3	-1,1	-5,2	-2,1	2,5	1,4	2,1	3,5	7,4
4	-1,1	-5,2	-2,1	2,5	1,3	2,1	3,4	7,2

Т а б л и ц а 17

Прогноз суммарного трансферта на ОПС при повышении пенсионного возраста (млрд руб.)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	2281	2156	2325	2187	2442	2678	2764	2835
1	2150	1513	1834	2375	2472	2892	3398	3908
2	2149	1511	1843	2403	2533	2977	3609	4178
3	2149	1512	1843	2400	2528	3005	3628	5117
4	2150	1514	1833	2372	2467	2920	3431	4816
<i>Экономия (-), прирост (+) трансферта по сравнению с базовым вариантом</i>								
1	-131	-644	-492	187	30	214	634	1072
2	-131	-645	-482	215	91	299	845	1342
3	-131	-644	-482	213	86	328	863	2281
4	-131	-642	-492	185	25	242	667	1981
<i>Доля экономии (-), прироста (+) трансферта по отношению к базовому варианту (%)</i>								
1	-6	-30	-21	9	1	8	23	38
2	-6	-30	-21	10	4	11	31	47
3	-6	-30	-21	10	4	12	31	80
4	-6	-30	-21	8	1	9	24	70

шать базовый вариант минимум на 38% (в самом жестком варианте 1) и максимум на 80% (в наиболее мягком варианте 3) (табл. 17).

6. Влияние повышения пенсионного возраста на индексацию пенсий и на стоимость пенсионного коэффициента

Одновременно с абсолютным сокращением величины федерального трансферта изменяется его структура, в которой в результате повышения пенсионного возраста существенно вырастает доля трансферта, обусловленного возрастанием расходов на индексацию пенсионных прав (по причине роста стоимости балла) и на выплату досрочных пенсий по старости. Рассматриваемые варианты повышения пенсион-

ного возраста, различающиеся по стажу и по изменению численности работающих, наглядно иллюстрируют не только синергетический эффект от повышения пенсионного возраста, который принципиально отличается от наивных ожиданий радикального «сокращения бюджетного трансферта и сбалансированности пенсионного бюджета», но и позволяют апробировать новый — трансфертный — экономический механизм формирования пенсионных прав.

Один из самых неочевидных результатов проявляется в первую очередь в меньших темпах индексации пенсий при увеличении пенсионного стажа в процессе повышения пенсионного возраста по сравнению с вариантом неизменного стажа. Так, в базовом варианте индексация пенсий должна производиться в прогнозируемых макроэкономических условиях исключительно по темпам инфляции (то есть один раз в год — в феврале следующего года) в течение половины переходного периода (до 2030 года). Индексация по росту стоимости балла (СПК) может состояться только после 2031 года и составит 2%.

Однако при повышении возраста в вариантах 1—3 темп роста стоимости балла изменяется, что приводит к необходимости его пересмотра. По закону пересмотр осуществляется посредством апрельской индексации, которая в вариантах 1, 2 и 3 начинается на 8 лет раньше, чем в базовом варианте (с 2023 года) в размере 1, 1,9 и 0,9% соответственно, а в варианте 4 (без увеличения численности работников и увеличения стажа) — на год позже, с 2024 года, в размере 1,8% (табл. 18).

Т а б л и ц а 18

Прогноз индексации страховой пенсии по стоимости балла при повышении пенсионного возраста (с 1 апреля, %)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	Нарастающим итогом за 2016—2050 гг.
Базовый	0	0	0	0	2	0	0	1	18,0
1	0	0	4	3	4	2	1	0	99,0
2	0	0	4	3	4	3	1	0	214,0
3	0	0	4	3	4	2	0	0	87,0
4	0	0	3	3	4	1	0	0	74,0

В последующие годы в ходе повышения возраста выхода на пенсию — вплоть до 2044 года в вариантах 3 и 4 и до 2045 года в вариантах 1 и 2 — апрельская индексация будет выше, чем в базовом варианте, причем в варианте 2 (без увеличения стажа) существенно выше, чем в варианте 1 (с растущим стажем). Однако после 2045—2046 годов это превышение закончится вместе с завершением переходного периода, и в течение всего прогнозного периода индексация стоимости балла будет производиться синхронно с базовым вариантом, хотя ее уровень не будет превышать 1%.

Пенсионерам выгодны периоды, когда индексация осуществляется темпами, превышающими темпы инфляции. В базовом варианте

в прогнозируемых макроэкономических условиях продолжительность такого периода составит 15 лет, в варианте 1 — 23 года, варианте 2 — 5 лет, в вариантах 3 и 4 — 22 года.

Таким образом, наиболее выгоден для пенсионеров вариант, когда при повышении пенсионного возраста будет увеличиваться численность работающих, однако при этом средний стаж пенсионеров не увеличивается, и темп роста пенсий будет превосходить темп инфляции в 2,14 раза. Наименее выгоден вариант 4 (численность работающих не повышается, стаж пенсионеров растет по сравнению с базовым вариантом): за 35 лет пенсия будет проиндексирована на величину, превосходящую темп инфляции на 74% (то есть в среднем на 2% в год).

Расчеты показывают, что благодаря повышению возраста при определенных макроэкономических условиях (вариант 2) возникают дополнительные возможности обеспечить в рамках новой пенсионной модели повышение страховой пенсии. Стоимость пенсионного коэффициента (СПК), или стоимость балла, во всех вариантах будет одинаковой до тех пор, пока не начнется августовская индексация. После чего, так же как в ситуации с апрельской индексацией, СПК в вариантах 1 и 2 начнет расти опережающими темпами. СПК в варианте 2 превысит СПК в базовом варианте в 2030 году в 1,36 раза, а в 2045 году — в 1,8 раза. В варианте 1 превышение составит соответственно не более 1,33 и 1,68 раза, в варианте 3 — 1,32 и 1,58 раза, а в варианте 4 будет самым низким — 1,28 и 1,47 раза (табл. 19).

Таким образом, вариант 2, в котором повышение возраста сопровождается увеличением численности работающих, но не обеспечиваются условия для продолжения трудовой деятельности и зарабатывания страхового стажа, учитываемого при новых назначениях пенсий, на-

Т а б л и ц а 19

Прогноз стоимости балла (СПК) при повышении пенсионного возраста (руб.)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	80,3	101	125	144	177	204	226	258
1	80,3	101	134	191	256	322	390	433
2	80,3	101	136	196	266	341	420	466
3	80,3	101	134	189	250	310	368	408
4	80,3	101	132	185	241	293	342	379
<i>Повышение стоимости балла (ИПК) по отношению к базовому варианту</i>								
1	0	0	9	47	78	118	164	175
2	0	0	11	52	89	137	194	208
3	0	0	9	45	73	106	141	150
4	0	0	7	41	64	89	116	121
<i>Удельный вес прироста стоимости балла (ИПК) по отношению к базовому варианту (%)</i>								
1	0	0	7,0	33,0	44,3	57,9	72,4	67,8
2	0	0	8,8	36,3	50,0	67,0	85,5	80,6
3	0	0	7,1	31,6	41,4	52,2	62,4	58,0
4	0	0	5,3	28,4	36,0	43,8	51,0	47,0

и более привлекателен для пенсионеров с точки зрения индексации пенсий и роста пенсионных прав. Другим неочевидным результатом, выявленным в актуарных расчетах, следует признать то, что вопреки наличию возможности зарабатывать дополнительные пенсионные права в период повышения пенсионного возраста стоимость балла (СПК) увеличивается значительно меньше: к 2050 году в варианте 2 — в 5,8 раза, а в варианте 4 — в 4,7 раза.

7. Влияние повышения возраста на достижение целевых показателей пенсионной реформы

Если исходить из институциональной сущности системы государственного пенсионного обеспечения, главной и, по сути дела, единственной ее функцией является достижение достойного уровня жизни пенсионеров. Эта функция в современных обществах обеспечивается разными экономическими механизмами: страховыми (солидарными и/или накопительными), нестраховыми, комбинированными. После перехода к рыночной экономике реализация указанной функции страховой пенсионной системы может быть обеспечена только на основе государственной гарантии долгосрочной финансовой сбалансированности накопленных пенсионных прав и обязательств.

Проще говоря, для обеспечения достойного уровня жизни каждого пенсионера пенсионная система в целом должна иметь сбалансированный бюджет как на текущий год, так и в долгосрочной перспективе. Но это должно достигаться не путем секвестирования пенсионных прав граждан, а путем государственного регулирования факторов, которые определяют актуарную устойчивость пенсионного бюджета.

Таким образом, современная страховая пенсионная система имеет два главных целевых ориентира: достойный уровень страховых пенсий и актуарную сбалансированность бюджета на весь страховой период. Поскольку в настоящее время ни одна из этих целей не достигнута, закономерно установить их в качестве целевых ориентиров пенсионной реформы. В стратегии долгосрочного развития пенсионной системы намечен комплекс мероприятий, которые позволят после завершения пенсионной реформы достичь обеих целей. Повышение пенсионного возраста в мировой практике является одним из экономических инструментов, который играет не последнюю роль в этом процессе. Приведенные результаты актуарных расчетов позволяют оценить, насколько в российских условиях фактор возрастного норматива государственного пенсионного обеспечения влияет на уровень жизни пенсионеров и на бюджет в целом.

В течение первых пяти лет периода повышения возраста выхода на пенсию средний размер страховой пенсии по сравнению с базовым вариантом будет изменяться незначительно. Это объясняется тем, что повышение пенсионного возраста коснется только пенсионеров по старости, и среди новых назначений пенсии будет увеличиваться

доля пенсионеров по инвалидности и по случаю потери кормильца, а также льготников, имеющих меньшие пенсионные права. Однако в последующие периоды, вплоть до завершения процесса, размер страховой пенсии постепенно начнет повышаться благодаря росту доли пенсионеров, которых коснется повышение пенсионного возраста и у которых пенсионные права будут больше.

В результате начиная с 2024 года средний размер страховых пенсий во всех вариантах превысит базовый вариант, и в дальнейшем это превышение будет накапливаться, достигнув к 2045 году 35—45%. При этом будет наблюдаться постепенное сокращение разрыва в пенсиях между базовым вариантом и вариантами, в которых процесс повышения возраста выхода на пенсию закончился (табл. 20).

Т а б л и ц а 20

**Прогноз среднегодового размера страховой пенсии
при повышении пенсионного возраста (руб.)**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	14 236	18 365	22 888	27 410	33 418	39 690	45 844	53 292
1	14 225	18 255	23 566	31 958	41 099	51 804	63 319	72 973
2	14 225	18 255	23 775	32 453	42 156	53 711	66 518	76 658
3	14 225	18 289	23 735	32 317	41 791	52 844	64 771	76 187
4	14 225	18 289	23 527	31 824	40 743	50 967	61 697	72 563
<i>Снижение (-), увеличение (+) размера пенсии по отношению к базовому варианту</i>								
1	-11	-110	678	4548	7682	12 114	17 475	19 682
2	-11	-110	886	5043	8738	14 021	20 674	23 367
3	-11	-76	847	4907	8373	13 153	18 927	22 895
4	-11	-76	639	4414	7325	11 277	15 853	19 272
<i>Удельный вес снижения (-), увеличения (+) размера пенсии по отношению к базовому варианту (%)</i>								
1	-0,1	-0,6	3,0	16,6	23,0	30,5	38,1	36,9
2	-0,1	-0,6	3,9	18,4	26,1	35,3	45,1	43,8
3	-0,1	-0,4	3,7	17,9	25,1	33,1	41,3	43,0
4	-0,1	-0,4	2,8	16,1	21,9	28,4	34,6	36,2

Легко видеть, что вариант 1, в котором повышение возраста осуществляется без предоставления рабочих мест и возможности пожилым работникам продолжить увеличение своего стажа, дает для страховых пенсий практически такие же результаты, как и при увеличении стажа, но без роста численности работающих (вариант 4). Это означает, что зарабатывание дополнительного стажа (и соответствующее увеличение пенсионных прав) в варианте 4 по сравнению с вариантами 1 и 3 не компенсирует замедление индексации и более медленный рост стоимости балла (СПК).

Динамика размера страховой пенсии по старости демонстрирует аналогичные характеристики для всех получателей, поскольку страховая пенсия занимает в общей величине пенсии доминирующее место (табл. 21).

Приведенные результаты показывают, что в случае повышения пенсионного возраста при применении трансфертной модели пенсионных прав и формулы расчета стоимости балла (СПК) размер пенсии будет зависеть не столько от стажа или объема пенсионных прав, сколько от численности пенсионеров: чем численность меньше, тем размер пенсии больше. И только когда доходы пенсионной системы перестают обеспечивать превышение роста пенсий (индексации) над уровнем инфляции (то есть когда индексация пенсий осуществляется меньшими темпами и апрельская индексация исчезает), увеличение общего объема пенсионных прав — то есть суммы индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК) — начинает влиять на рост среднего размера пенсии.

Этим объясняется начинающийся с 2045 года рост среднего размера пенсии по старости в вариантах 3 и 4 (по сравнению с вариантом 2), когда начнут предъявлять дополнительные права новые пенсионеры с большим стажем и, соответственно, ИПК (см. табл. 21).

Т а б л и ц а 21

Прогноз среднегодового размера страховой пенсии по старости при повышении пенсионного возраста (руб.)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	14 742	19 030	23 686	28 394	34 598	40 970	47 094	54 600
1	14 742	19 038	24 633	33 703	43 654	55 104	67 219	76 816
2	14 742	19 038	24 852	34 228	44 783	57 144	70 635	80 718
3	14 742	19 077	24 830	34 155	44 574	56 600	69 500	81 312
4	14 742	19 077	24 611	33 630	43 447	54 572	66 167	77 399
<i>Снижение (-), увеличение (+) размера пенсии по отношению к базовому варианту</i>								
1	-1	8	947	5309	9056	14 134	20 125	22 217
2	-1	8	1165	5833	10184	16 175	23 540	26 119
3	-1	47	1143	5760	9976	15 631	22 406	26 713
4	-1	47	925	5236	8849	13 603	19 073	22 800
<i>Удельный вес снижения (-), увеличения (+) размера пенсии по отношению к базовому варианту (%)</i>								
1	0	0	4,0	18,7	26,2	34,5	42,7	40,7
2	0	0	4,9	20,5	29,4	39,5	50,0	47,8
3	0	0,2	4,8	20,3	28,8	38,2	47,6	48,9
4	0	0,2	3,9	18,4	25,6	33,2	40,5	41,8

Более наглядные выводы о достижении целевого ориентира по уровню жизни пенсионеров дает анализ динамики отношения среднего размера пенсии по старости к ПМП. Так, при сохранении действующего в настоящее время, нормативно установленного возраста выхода на страховую пенсию по старости (женщины — 55 лет, мужчины — 60 лет) даже в лучшие с демографической точки зрения годы это отношение едва достигает 183—186% (2036—2037 годы), а в конце прогнозного периода оно не превысит 179%, то есть о достижении целевых ориентиров в данной ситуации говорить не приходится (табл. 22). В то

**Прогноз отношения среднегодового размера страховой пенсии по старости к ПМП
при повышении пенсионного возраста (%)**

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	172	177	172	172	180	183	180	179
1	172	178	179	204	227	246	257	252
2	172	178	180	207	233	255	271	265
3	172	178	180	207	232	253	266	267
4	172	178	179	204	226	244	253	254
<i>Превышение по сравнению с базовым вариантом (п.п.)</i>								
1	0	0	7	32	47	63	77	73
2	0	0	8	35	53	72	90	86
3	0	0	8	35	52	70	86	88
4	0	0	7	32	46	61	73	75

же время при повышении пенсионного возраста отношение страховой пенсии по старости к ПМП будет неуклонно расти и достигнет 250% в разных вариантах не позднее 2040—2041 годов. Таким образом, нижний уровень целевого показателя этого отношения составит 2,5—3 ПМП, что и предписывается Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы². Однако в конце прогнозного периода темпы роста уровня жизни замедлятся, поскольку в модель заложены консервативные параметры долгосрочного макроэкономического развития.

Наилучшие показатели отношения страховой пенсии по старости к ПМП достигаются в варианте 3 (в условиях роста стажа и численности работающих), несмотря на то, что индексация пенсий и стоимость СПК отстают от других вариантов повышения возраста. Наихудшее значение отношения страховой пенсии по старости к ПМП в конце переходного периода (в 2045 году) будет достигнуто в варианте 4, а в конце прогнозного периода — в варианте 1. В обоих случаях повышение возраста выхода на пенсию не сопровождается адекватным увеличением численности работающих, из-за чего рост стажа пенсионеров не компенсирует отставания роста стоимости балла.

Анализ динамики уровня жизни пенсионеров при повышении пенсионного возраста с использованием показателя отношения страховой пенсии к ПМП традиционно дополняется анализом коэффициента замещения³, равного отношению среднего размера страховой пенсии к размеру среднегодовой зарплаты в стране, который характеризует уровень адекватности пенсионных прав застрахованных лиц.

В базовом сценарии коэффициент замещения под влиянием внешних макроэкономических и демографических факторов постепен-

² Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации».

³ Этот показатель, широко применяемый в пенсионной статистике в нашей стране, не следует отождествлять с аналогичным показателем, предусмотренным Конвенцией Международной организации труда №102 «О минимальных нормах социального обеспечения».

но снижается и к концу прогнозного периода уменьшается на 30%. Повышение пенсионного возраста в начале переходного процесса также не обеспечивает его увеличения (в отличие от предшествующего показателя), а только приведет к замедлению темпов снижения. Однако в последующие периоды (с конца 2020-х годов) будет наблюдаться рост отношения среднего размера страховой пенсии по старости к среднему уровню номинальной начисленной заработной платы в экономике. Это позволит по окончании переходного периода достичь и превысить исходные, дореформенные показатели (табл. 23). В конечном итоге к 2045 году отношение средней пенсии по старости к средней заработной плате в экономике будет превосходить этот показатель при базовом варианте на 12 п.п. в вариантах 1 и 4, на 13 п.п. в варианте 2 и на 14 п.п. в варианте 3.

Т а б л и ц а 23

Отношение среднегодового размера страховой пенсии по старости к средней заработной плате при повышении пенсионного возраста (%)

Варианты	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Базовый	39,6	35,6	31,4	29,1	29,0	28,6	28,1	27,9
1	39,6	35,7	32,6	34,6	36,6	38,5	40,1	39,3
2	39,6	35,7	32,9	35,1	37,5	40,0	42,2	41,3
3	39,6	35,7	32,9	35,1	37,3	39,6	41,5	41,6
4	39,6	35,7	32,6	34,5	36,4	38,2	39,5	39,6
<i>Превышение по сравнению с базовым вариантом (п.п.)</i>								
1	0	0	1	5	8	10	12	11
2	0	0	2	6	9	11	14	13
3	0	0	2	6	8	11	13	14
4	0	0	1	5	7	10	11	12

8. Заключение

Актuarное моделирование показало, что в современных макроэкономических условиях формирования пенсионных прав повышение пенсионного возраста не только не позволит стабилизировать пенсионную систему, но и, наоборот, после краткосрочной и незначительной экономии, получаемой в переходный период, приведет к существенному повышению риска увеличения расходов бюджета ПФР и, соответственно, федеральных трансфертов на покрытие дефицита бюджета ПФР, несмотря на снижение численности пенсионеров. Причина заключается в том, что финансовые проблемы пенсионной системы обусловлены внешними факторами (макроэкономическими и демографическими), которые не могут быть нивелированы параметрическими настройками внутри пенсионной системы. Поэтому для решения проблем пенсионной системы следует осуществлять государственное макроэкономическое регулирование, исходя из необходимости выполнения накопленных пенсионных долгов, а не пытаться их

секвестировать. Последнее дает лишь краткосрочный эффект с последующим нарастанием комплекса экономических проблем. В частности, трансферты федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование, на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, на компенсацию выпадающих доходов ПФР в связи с установлением пониженных тарифов и на валоризацию расчетного пенсионного капитала после первоначального снижения существенно возрастут по сравнению с базовым вариантом. Единственный позитивный результат увеличения возраста выхода на пенсию — повышение уровня жизни пенсионеров, которые доживут до этого нового пенсионного возраста.

Ekonomicheskaya Politika, 2016, vol. 11, no. 2, pp. 148–176

Arkady SOLOVYEV, Dr. Sci. (Econ.), professor. E-mail: sol26@100.pfr.ru.

Financial University under the Government of the Russian Federation
(49, Leningradsky prosp., Moscow, 125993, Russian Federation).

Raising of the Pension Age in the Russian Federation: Demographic Developments and Macroeconomic Consequences

Abstract

The paper discusses the problem of increase of pension age in the Russian Federation as a factor of macroeconomic development of the country using the strategic planning methodology. The actuarial calculations show that the pension age parameter should be used as a tool of regulation of pension rights formation of the insured persons and as a means of actuarial balancing of budget, not as a device of cutting of public expenditures. The problem of pension age should be solved on the basis of actuarial calculations, not populist references to “Western practices”. The pension reform that makes the buhe federal budget should be completed.

Keywords: pension age, strategic planning, long-term forecasting, actuarial calculation, demographic strategy, insurance old-age pension, budget transfer payments

JEL: G22, H55, H68, J26.