



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. М. Горлин, В. Ю. Ляшок

## Повышение пенсионного возраста: пейзаж после...



|Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2019

УДК 304  
ББК 66.3  
Г67

**Об авторах:**

**Горлин Юрий Михайлович**, к.э.н., зам. директора института по науке ИНСАП РАНХиГС

**Ляшок Виктор Юрьевич**, к.э.н., старший научный сотрудник Лаборатории исследований рынков труда и пенсионных систем ИНСАП РАНХиГС

**Горлин, Ю. М., Ляшок, В. Ю.**

Г67      Повышение пенсионного возраста: пейзаж после.../ Ю.М. Горлин, В.Ю. Ляшок.—М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.— 98 с.— (Научные доклады: социальная политика).

ISBN 978-5-7749-1448-7

Принятые в ноябре 2018 г. изменения в пенсионном законодательстве, связанные с повышением пенсионного возраста, определяют одно из самых значимых и ответственных решений в социально-экономической сфере, которые принимались за последние десятилетия. Это решение затронет в той или иной степени большинство россиян, скажется на экономике страны и явится вызовом практически для всех социальных институтов.

В настоящем докладе представлен базирующийся на ранее выполнен-ных в ИНСАП РАНХиГС работах анализ последствий реализации законо-дательных норм, принятых в связи с повышением пенсионного возрас-та для системы обязательного пенсионного страхования, рынка труда, уровня бедности. Формулируются предложения по внесению корректив в пенсионную систему в связи с повышением пенсионного возраста и возможные меры по профилактике связанных с этим рисков.

УДК 304  
ББК 66.3

ISBN 978-5-7749-1448-7

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

# СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Введение</b> . . . . .                                                                                                                                                                                 | 5  |
| <b>1. Анализ влияния повышения пенсионного возраста на основные параметры системы обязательного пенсионного страхования</b> . . . . .                                                                     | 11 |
| 1.1. Результаты расчетов динамики численности получателей страховых пенсий и наемных работников. . . . .                                                                                                  | 14 |
| 1.2. Результаты расчетов по сценарию без повышения пенсионного возраста . . . . .                                                                                                                         | 16 |
| 1.3. Результаты расчетов при повышении пенсионного возраста . . . . .                                                                                                                                     | 18 |
| 1.4. О факторах, влияющих на отношение среднего размера пенсии к средней заработной плате . . . . .                                                                                                       | 26 |
| <b>2. Анализ последствий законодательных изменений в страховой пенсионной системе</b> . . . . .                                                                                                           | 32 |
| 2.1. Отмена постоянно действующей ставки страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в размере 26% . . . . .                                                                                 | 34 |
| 2.2. Исключение из пенсионного законодательства норм, определяющих порядок расчета бюджетных трансфертов на финансирование выплаты страховых пенсий и стоимости одного пенсионного коэффициента . . . . . | 38 |
| 2.3. Отмена действующего с 2015 г. порядка ежегодной корректировки (индексации) страховых пенсий . . . . .                                                                                                | 39 |
| <b>Заключение</b> . . . . .                                                                                                                                                                               | 45 |
| <b>Приложение А</b> . . . . .                                                                                                                                                                             | 54 |
| <b>Приложение Б</b> . . . . .                                                                                                                                                                             | 62 |
| <b>Приложение В</b> . . . . .                                                                                                                                                                             | 79 |
| <b>Приложение Г</b> . . . . .                                                                                                                                                                             | 92 |
| <b>Список использованных источников</b> . . . . .                                                                                                                                                         | 96 |



# Введение

Повышение пенсионного возраста (далее — ППВ) является одним из самых значимых и ответственных решений в социально-экономической сфере, которые принимались за последние десятилетия. Это решение затронет в той или иной степени большинство россиян, скажется на экономике страны и явится вызовом для большинства социальных институтов.

В настоящем докладе представлен базирующийся на ранее выполненных в ИНСАП РАНХиГС работах [1–4] анализ последствий реализации законодательных норм, принятых в связи с ППВ:

- для системы обязательного пенсионного страхования (далее — ОПС);
- для рынка труда, роста уровня бедности.

Формулируются предложения по внесению корректив в пенсионную систему в связи с ППВ и возможные меры по профилактике рисков, связанных с ППВ.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие основные выводы:

1. При сохранении текущих параметров пенсионной системы, в том числе без ППВ в долгосрочной перспективе (до 2050 г.), может обеспечиваться рост пенсий на уровне индекса потребительских цен (далее — ИПЦ), но для этого необходимо, чтобы ежегодный прирост ВВП составлял не менее 0,5% в год.
2. Однако индексация пенсий только лишь по ИПЦ в течение длительного периода социально неприемлема, так как ведет к существенному ухудшению

основных пенсионных индикаторов: отношение среднего размера страховой пенсий к прожиточному минимуму пенсионера (далее — ПМП), к средней зарплате по РФ, отношение расходов на выплату страховых пенсий к ВВП.

3. ППВ позволит:

- а) улучшить баланс между численностью работников, за которых уплачиваются страховые взносы, и численностью получателей страховой пенсии с 1,1 в 2018 г. до 1,2 в 2028-м. Однако после 2028 г. отношение численности работников к численности получателей страховой пенсии возобновит снижение до уровня 1,1 к 2040 г.;
- б) обеспечить более высокий уровень страховых пенсий в период 2019–2024 гг. по сравнению с инерционным сценарием без ППВ (рост 10% в реальном выражении); вместе с тем устойчивый рост пенсий выше ИПЦ в более длительной перспективе (2030–2050 гг.) будет возможен при росте ВВП не менее 1,5% в год.

4. Ускоренный рост пенсий в 2019–2024 гг.:

- а) потребует использования не только всей «экономии» от ППВ (около 2 трлн руб., или 1,5% ВВП за 2019–2024 гг.), но и увеличения объема бюджетных трансфертов (по сравнению с вариантом без ППВ); по средней оценке — около 500–600 млрд руб. за 2019–2024 гг., а с учетом расходов на реализацию мер по смягчению последствий ППВ (увеличение пособий по безработице, программы переобучения и др.) еще дополнительно около 100 млрд руб.; суммарно увеличение бюджетных расходов в связи с ППВ составит около 0,1% ВВП в среднем в расчете за год;
- б) сформирует повышенную базу пенсионных обязательств на следующие периоды, что при невысоких темпах экономического роста и тем более при спаде подвергнет риску устойчивость пенсионной системы и ограничит возможности сохранения такого роста пенсий (к которым «привыкнет» население) в период после 2024 и особенно после 2028 г.;
- в) позитивен с позиций сегодняшних пенсионеров и общества в целом, так как увеличение пенсий, в том числе за счет дополнительного направления бюджетных трансфертов (которого в отсутствие ППВ, по всей видимости, не было бы),

увеличит располагаемые доходы пенсионеров, платежеспособный спрос, прежде всего на недорогие российские товары и услуги, а это может содействовать экономическому росту. В текущих условиях это одно из наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств (естественно, в разумных пределах, учитывая, что увеличение текущих пенсий формирует повышенные пенсионные обязательства на последующие периоды, а это создает риски их финансового обеспечения).

5. ППВ сможет несколько затормозить тенденцию снижения среднего размера страховой пенсии к средней зарплате по РФ (к 2030 г. этот параметр снизится<sup>1</sup> с 33,5 до 29% без ППВ и до 32,7% с ППВ). Меры, которые способны переломить эту тенденцию:
  - а) увеличение тарифа страховых взносов;
  - б) увеличение бюджетного трансферта на выплату страховых пенсий по отношению к поступлениям страховых пенсионных взносов.
6. Оценка влияния ППВ на уровень пенсий показывает, что для обеспечения роста абсолютных размеров пенсий в параметрах, предусмотренных Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы (2,5 ПМП к 2030 г.), и устойчивости страховой пенсионной системы в долгосрочном периоде ППВ является необходимой, но недостаточной мерой. На ППВ, по оценке, приходится примерно 20–25% целевого результата, 10–15% — другие меры в рамках пенсионной системы, 60–70% находятся вне пенсионной системы — это экономический рост и вывод зарплат из «тени».
7. В случае невысоких темпов роста экономики (не более 1,5%) и при отсутствии достаточного количества рабочих мест, которые смогут занять лица в новых предпенсионных возрастах, в результате ППВ:
  - а) может увеличиться безработица (с 5,2% в 2017 г. до 5,6–6,9% к 2024 г. и до 6,1–8,5% к 2028 г. в зависимости от сценария реакции рынка труда). Прирост численности безработных

<sup>1</sup> Для неработающих пенсионеров и в рамках умеренного сценария экономического роста — около 1,5% в год до 2050 г.

может составить 0,5–1,5 млн чел. к 2024 г. и 0,9–2,7 млн чел. к 2028 г. относительно сценария без ППВ;

- б) ППВ значительно увеличит безработицу работников предпенсионных возрастов (ее уровень к 2028 г. может вырасти для 60–64-летних мужчин с 3,6% в 2017 г. до 14,2–38,9%, для 55–59-летних женщин с 3,3 до 11,2–29,3%).
8. ППВ позволит частично компенсировать падение численности занятых в экономике в долгосрочной перспективе. Если без ППВ этот показатель снижается к 2030 г. на 4,8 млн чел. (7% от численности занятых в 2018 г.), то при ППВ — на 2,2–4,0 млн чел. (3–6%). Увеличение на рынке труда возрастных работников требует постоянного переобучения в соответствии с быстро изменяющимися требованиями рынка труда на протяжении всей трудовой деятельности. В противном случае увеличение доли лиц старших возрастов будет вести к снижению производительности труда.
9. Ускоренный рост пенсий в 2019–2024 гг. в совокупности с экономическим ростом могут купировать негативное влияние ППВ на уровень бедности населения в целом. При уровне бедности 13,1% в 2018 г. доля бедного населения составит 11,9% и 9,8% в 2028 г. при умеренном и оптимистичном сценариях. Но слабый экономический рост по консервативному сценарию уже не компенсирует негативные последствия ППВ, и уровень бедности вырастает до 13,3%. ППВ особенно негативно скажется на положении граждан будущего предпенсионного возраста (женщины 55–59 лет, мужчины 60–65 лет). По сравнению с базовым годом уровень бедности для них увеличится в 1,5–1,9 раза, т. е. с 4,2 до 6,1–8,1 % в зависимости от сценария макропрогноза.

В целях дальнейшего совершенствования пенсионной системы рекомендуется:

- 1) Продолжить реформирование системы досрочных пенсий в связи с работой во вредных и особых условиях труда.
- 2) Усиливать зависимость размера страховой пенсии от личного участия застрахованных лиц в пенсионной системе (на основе учета страховых взносов за весь период трудовой деятельности, повышения требований к продолжительности страхового стажа и количеству индивидуальных пенсионных коэффициентов как условиям назначения страховой пенсии). Это будет повышать оценку ее справедливости в глазах населения, стимулировать застрахованных лиц к формальной занятости и более продолжительной трудовой деятельности.

- 3) Ввести порядок, предусматривающий формирование и установление тарифа страховых взносов на ОПС на планируемый период (например, шестилетний), обеспечивающего поступление страховых взносов в объемах, достаточных для выплаты страховых пенсий в социально приемлемом размере (за исключением нестраховых ее компонент, связанных с льготами отдельным категориям пенсионеров, которые должны финансироваться за счет целевых бюджетных трансфертов). Тариф должен рассчитываться, исходя из демографических и макроэкономических прогнозов, и согласовываться организациями, представляющими интересы пенсионеров, работников, работодателей, при участии государства в качестве арбитра. При этом отказаться от начисления тарифа (в настоящее время 10%) на выплаты, превышающие базу для уплаты страховых взносов на ОПС, так как размер страховой пенсии формируется в зависимости от взносов в пределах этой базы.
- 4) Регламентировать порядок расчета бюджетных трансфертов для финансирования выплат страховых пенсий, порядок расчета размера индексации страховых пенсий, формирования и расходования резерва системы ОПС, что позволит повысить обоснованность решений при формировании бюджета пенсионной системы, сделать эти процедуры и формируемые на их основе решения прозрачными для всех заинтересованных сторон, включая Государственную думу РФ, Совет Федерации РФ, Счетную палату РФ, общественные объединения, в том числе представляющие интересы работников и работодателей, экспертное сообщество и др.
- 5) Постепенно освобождать страховую пенсионную систему от несвойственных ей функций нестрахового характера, возложив соответствующие выплаты на систему социальной защиты и другие государственные функции. В целях корректной оценки стоимости соответствующих госфункций исключить расходы на соответствующие выплаты из состава трансферта в пенсионную систему, а учитывать эти расходы в субсидиях (если они необходимы) соответствующим видам деятельности/отраслям/ведомствам. Например, расходы на нестраховые периоды в связи со службой в армии учитывать в расходах на оборону, а компенсацию выпадающих доходов в связи с льготными ставками страховых взносов в расходах — на поддержку национальной экономики и т. п.

Потенциал развития накопительных пенсионных систем в России в среднесрочной перспективе будет ограничен в силу ряда факторов («инвестиционный климат»; низкий уровень доходов большей части населения и доверия к пенсионной системе; социально-политические ограничения на целесообразное для накопительных систем инвестирование — преимущественно в зарубежные активы и др.). Начало периода существенных выплат накопительной пенсии (с 2022 г.) может обострить ситуацию с финансовой устойчивостью НПФ. Высоки риски того, что в случае их неплатежеспособности государству, по аналогии с банками, придется нести значительные расходы по выплате накопительных пенсий в размере номинала, а пенсионеры могут понести потери в части утраченного инвестиционного дохода.

Поэтому страховая пенсионная система, основанная на принципах солидарности поколений, в обозримой перспективе будет являться основой материального обеспечения для лиц старших возрастов.

# 1. Анализ влияния повышения пенсионного возраста на основные параметры системы обязательного пенсионного страхования

В соответствии с изменениями, внесенными в пенсионное законодательство, в части ППВ предусматривается:

- Установление пенсионного возраста как условия получения страховой пенсии по старости 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин.
- ППВ будет производиться по 12 месяцев в год начиная с 2019 г.; в результате переходной период выхода на новый пенсионный возраст займет 10 лет; в табл. 1 приведена динамика изменения возраста и годов, когда будет приобретаться право на страховую пенсию по старости в зависимости от года рождения в течение переходного периода.

Таблица 1. ВОЗРАСТ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВ НА СТРАХОВУЮ ПЕНСИЮ ПО СТАРОСТИ

| Мужчины      |                        |         | Женщины      |                        |         |
|--------------|------------------------|---------|--------------|------------------------|---------|
| Год рождения | Год приобретения права | Возраст | Год рождения | Год приобретения права | Возраст |
| 1959         | 2020                   | 61      | 1964         | 2020                   | 56      |
| 1960         | 2022                   | 62      | 1965         | 2022                   | 57      |
| 1961         | 2024                   | 63      | 1966         | 2024                   | 58      |
| 1962         | 2026                   | 64      | 1967         | 2026                   | 59      |
| 1963         | 2028                   | 65      | 1968         | 2028                   | 60      |

- Лицам, которые в 2019–2020 гг. имели бы право на назначение страховой пенсии по старости по законодательству, действующему до 01.01.2019, страховая пенсия по старости может назначаться ранее достижения нового пенсионного возраста, но не более чем на шесть месяцев.
- Соответствующие изменения затронут ряд категорий, ранее имевших право на получение страховой пенсии по старости до общеустановленного пенсионного возраста (медицинские, педагогические и творческие работники, а также работавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях).
- Указанное повышение не затрагивает лиц, имеющих право на досрочную пенсию в связи с работой на рабочих местах, относимых к 1-му и 2-му Спискам (вредные и особые условия труда), а также досрочные пенсии по социальным основаниям.
- Предусматривается соответствующее увеличение возраста приобретения права на социальную пенсию.

Предусматривается повышение среднего размера пенсии неработающих пенсионеров в размере около 1 тыс. руб. ежегодно (в расчете на месяц или на 12 тыс. руб. в расчете на год) в период до 2024 г. В результате средний размер пенсии неработающего пенсионера должен достичь 20 тыс. руб. в месяц<sup>2</sup>. Законодательно указанные параметры повышения пенсий были оформлены установлением в законе абсолютных значений стоимости одного пенсионного коэффициента и фиксированной выплаты к страховой пенсии на период 2019–2024 гг. Эти параметры соответствуют ежегодному росту пенсий в 1,3–1,9 раза выше прогнозного уровня инфляции в соответствующие годы в период 2019–2024 гг.

Для оценки последствий ППВ для системы ОПС были выполнены расчеты на модели, разработанной в ИНСАП<sup>3</sup>. В качестве демографического прогноза использовался средний вариант прогноза Росстата, предполагающий рост ожидаемой продолжительности

<sup>2</sup> Следует отметить, что с 2016 г. у работающих пенсионеров пенсия не индексируется. Пенсии работающих пенсионеров растут только в связи с отчислениями страховых взносов с их зарплаты и соответствующим увеличением количества индивидуальных пенсионных коэффициентов (ИПК), которое в среднем может составлять около 2–3 ИПК в год, что эквивалентно увеличению страховой пенсии на 160–240 руб. в расчете на месяц.

<sup>3</sup> Подробное описание модели приведено в [5].

жизни при рождении к 2024 г. до 75 лет<sup>4</sup>. Отметим, что использование в модели высокого варианта демографического прогноза приведет к увеличению расходов на пенсии по сравнению со средним вариантом.

Для моделирования последствий ППВ использованы три сценария (варианта) макропрогноза до 2050 г.:

- Оптимистичный. До 2024 г. — базовый макропрогноз МЭР (октябрь 2018 г.), который предполагает ускорение темпов роста ВВП с 1,3% в 2019 г. до 3,3% к 2024 г. В период после 2024 г. в модели принято допущение о сохранении таких темпов роста ВВП до 2050 г. С нашей точки зрения, при сохранении статус-кво в общей институциональной среде возможность реализации данного сценария не очень вероятна.
- Умеренный. До 2020 г. включительно — базовый макропрогноз МЭР, далее до 2050 г. принят темп роста ВВП на уровне 1,5% (исходя из среднегодового значения за период 2010–2017 гг.).
- Консервативный. До 2020 г. включительно — макропрогноз МЭР, далее предполагается темп роста ВВП на уровне 0,5%. Данный сценарий позволяет в определенной мере провести стресстестирование устойчивости пенсионной системы.

Во всех сценариях инфляция до 2024 г. задается на основании базового макропрогноза, далее предполагался сохранение инфляции на уровне 4%. Принято допущение о сохранении доли ФОТ в ВВП на уровне 2018 г. — 22,4%.

Для оценки эффекта от ППВ также моделировался инерционный сценарий (без ППВ). В рамках этого сценария предусматривались два варианта роста пенсий:

- 1) по инфляции за год, предшествующий планируемому, — далее «индексация по ИПЦ»;
- 2) по росту средней заработной платы по РФ за год, предшествующий планируемому, но не выше индекса роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации от страховых взносов в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий в планируемый год, и не ниже инфляции (в корреспонденции с нововведениями в пенсионное

<sup>4</sup> Отметим, что интеграция в модель высокого варианта прогноза приведет к росту числа пенсионеров и увеличению расходов на пенсии, а следовательно, к снижению сбалансированности пенсионной системы.

законодательство, вступающими в действие с 2019 г.),<sup>5</sup>—далее «индексация по доходам ПФР»<sup>6</sup>.

В сценарии ППВ стоимости пенсионного коэффициента и размеры фиксированной выплаты к страховой пенсии на период 2019–2024 гг. устанавливались в соответствии с величинами, указанными в Законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», принятом в связи с ППВ. После 2024 г. пенсии индексировались в соответствии с п. 2) (см. выше).

**1.1. РЕЗУЛЬТАТЫ РАСЧЕТОВ ДИНАМИКИ ЧИСЛЕННОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ СТРАХОВЫХ ПЕНСИЙ И НАЕМНЫХ РАБОТНИКОВ**

В табл. 2 приведены результаты модельных расчетов изменения численности пенсионеров в результате ППВ.

Таблица 2. Динамика среднегодовой численности получателей страховых пенсий и наемных работников организаций<sup>7</sup>

|                                                                                                                |          | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2030 | 2035 | 2040 | 2050 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Инерционный сценарий                                                                                           |          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Пенсионеры, получающие страховую пенсию                                                                        | млн чел. | 40,0 | 40,2 | 40,3 | 40,5 | 40,6 | 40,6 | 40,6 | 41,4 | 43,3 | 45,2 | 46,4 |
| Наемные работники организаций, за которых уплачиваются страховые взносы на обязательное пенсионное страхование | млн чел. | 44,0 | 43,8 | 43,5 | 43,2 | 43,0 | 42,7 | 42,5 | 42,1 | 42,3 | 42   | 39,6 |

<sup>5</sup> В разделе 2.3 показаны недостатки такого подхода к индексации страховых пенсий, но моделирование основывается на нем, поскольку он законодательно утвержден на период после 2024 г.

<sup>6</sup> Реально практически во все годы пенсии индексировались «по доходам ПФР».

<sup>7</sup> В численности наемных работников учтен эффект ППВ.

Окончание табл. 2

|                                                                                                                |          | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2030 | 2035 | 2040 | 2050 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Отношение численности наемных работников к численности пенсионеров                                             | д.е.     | 1,10 | 1,09 | 1,08 | 1,07 | 1,06 | 1,05 | 1,05 | 1,02 | 0,98 | 0,93 | 0,85 |
| Повышение пенсионного возраста                                                                                 |          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Пенсионеры, получающие страховую пенсию                                                                        | млн чел. | 40,0 | 39,8 | 39,6 | 39,0 | 38,8 | 38,0 | 37,6 | 36,3 | 37,7 | 39,1 | 40,9 |
| Наемные работники организаций, за которых уплачиваются страховые взносы на обязательное пенсионное страхование | млн чел. | 44,0 | 43,8 | 43,5 | 43,4 | 43,2 | 43,0 | 42,9 | 43   | 43,3 | 43,1 | 40,6 |
| Отношение численности наемных работников к численности пенсионеров                                             | д.е.     | 1,10 | 1,10 | 1,10 | 1,11 | 1,11 | 1,13 | 1,14 | 1,18 | 1,15 | 1,10 | 0,99 |
| Уменьшение численности пенсионеров в связи с ППВ (к инерционному варианту)                                     | млн чел. | 0,00 | 0,42 | 0,72 | 1,53 | 1,73 | 2,58 | 3,03 | 5,10 | 5,60 | 6,10 | 5,50 |

Результаты расчетов показывают, что в результате ППВ численность пенсионеров — получателей страховой пенсии — снижается по сравнению с инерционным сценарием за период с 2019 по 2024 г. на 3,0 млн чел<sup>8</sup>, а к 2030 г. примерно на 5 млн чел. Соотношение численности наемных работников и пенсионеров возрастает с 1,1 в 2018 г. до 1,2 в 2028 г., а далее начинает снижаться до 1 к 2050 г.

<sup>8</sup> В связи с тем что часто при обсуждении ППВ указываются риски роста числа пенсий по инвалидности, которые снизят эффект от ППВ, отметим следующее. В результатах расчетов по пенсионной модели, приведенных в настоящем разделе, эффект от роста числа пенсий по инвалидности учтен, но представляет интерес отдельно оценить прогнозную динамику числа этих пенсий и влияние на эффект от ППВ. Результаты проведенных расчетов приведены в Приложении Г.

## **1.2. РЕЗУЛЬТАТЫ РАСЧЕТОВ ПО СЦЕНАРИЮ БЕЗ ПОВЫШЕНИЯ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА**

### **1.2.1. Индексация по ИПЦ**

Расчеты по данному сценарию показывают, что при оптимистичном и умеренном вариантах макропрогноза можно было бы устойчиво индексировать страховые пенсии по уровню ИПЦ за счет доходов от страховых взносов и трансфертов федерального бюджета, направляемых на финансирование выплаты страховых пенсий (далее — трансферты ФБ). В рублевом выражении рост пенсий неработающих пенсионеров в период 2019–2024 гг. составлял бы не 1 тыс. руб. в расчете на месяц, а 460–640 руб.

В рамках базового макропрогноза МЭР (оптимистичный сценарий) объем трансфертов ФБ сокращался бы с 1,8% в 2018 г. до 0,8% ВВП к 2024 г. В долгосрочной перспективе при оптимистичном варианте макропрогноза и действующих тарифах страховых взносов продолжение индексации только в размере ИПЦ приводит к тому, что уже с 2030 г. трансферт ФБ становится равным нулю, т. е. доходы от страховых взносов превысят расходы на выплату пенсий.

При умеренном сценарии макропрогноза тенденции те же, что и для оптимистичного сценария, но в менее выраженном виде. Трансферт ФБ снижается существенно меньшими темпами: с 1,8% в 2018 г., 1,2% ВВП в 2024 г., 0,8% в 2030 г., и становится равным нулю к 2045 г. Отношение среднего размера пенсий по старости неработающих пенсионеров к средней зарплате по РФ снизится с 33,5% в 2018 г. до 22,3% в 2050 г., а отношение расходов на выплату страховых пенсий к ВВП — с 6,7% в 2018 г. до 5,9% ВВП в 2050 г.

При консервативном сценарии макропрогноза могут возникнуть определенные риски устойчивого роста пенсий в реальном выражении при условии, что трансферт ФБ, согласно модельному расчету, снижается с 1,8% в 2018 г. до 1,4% в 2030 г. и до 1,1% в 2050 г.

Полученные результаты также показывают, что индексация пенсий только лишь по ИПЦ в течение длительного периода вряд ли может считаться социально приемлемой. При всех сценариях макропрогноза это ведет к существенному ухудшению всех индикаторов системы ОПС за период с 2018 по 2050 г.: отношение среднего размера пенсий по старости неработающих пенсионеров к ПМП

снижается с 169 до 156%, к средней зарплате по РФ с 33,5 до 10/17/22%; отношение расходов на выплату страховых пенсий к ВВП — с 6,7 до 2,6/4,8/5,9% в зависимости от сценария макропрогноза.

С другой стороны, расчеты показывают, что в рамках принятых допущений при росте ВВП менее 0,5% в год обеспечить устойчивый рост пенсий даже по ИПЦ в течение моделируемого периода при сохранении пенсионного возраста практически невозможно без роста трансфертов.

### 1.2.2. Индексация по доходам ПФР

Более социально приемлемым является вариант, в котором страховые пенсии индексируются в меру роста доходов бюджета Пенсионного фонда РФ, поступающих от страховых взносов на ОПС, в расчете на одного пенсионера.

Результаты расчетов при оптимистичном сценарии макропрогноза показывают возможность значительного роста пенсий относительно ПМП: с 169% в 2018 г. до 184% в 2024 г., 219% в 2030 г. и 375% в 2050 г. Одновременно сокращается трансферт ФБ с 1,8% в 2018 г. до 1,3% в 2050 г. Снижается соотношение среднего размера пенсии к заработной плате с 33,5% в 2018 г. до 30,2% в 2024 г., 29,0% в 2030 г., 23,5% в 2050 г.

При умеренном сценарии рост пенсий меньше, чем при оптимистичном сценарии. Относительно ПМП пенсии вырастают до 172% в 2024 г., 184% в 2030 г., 221% в 2050 г. При этом уровень трансферта ФБ снизится к 2050 г. только до 1,4% ВВП.

При консервативном сценарии пенсии будут расти практически по ИПЦ: относительно ПМП размер пенсий будет составлять около 169% на протяжении всего периода. При этом размер трансферта ФБ за этот же период сократится незначительно: с 1,8% ВВП в 2018 г. до 1,6% ВВП в 2050 г. Очевидно, что в такой ситуации в отдельные годы могут возникать риски обеспечения роста пенсий по ИПЦ. Таким образом, рост ВВП на уровне 0,5% в постоянных ценах в лучшем случае позволит компенсировать негативные демографические тенденции без снижения реального размера пенсий, но не более того.

Таким образом, результаты расчетов при индексации по доходам ПФР показывают, что без ППВ возможно достичь долгосрочного роста пенсий выше инфляции лишь при высоких и средних

темпах экономического роста. При низких темпах пенсионная система оказывается в зоне риска в части возможности роста пенсий хотя бы по ИПЦ (выше было показано, что это в социальном плане неприемлемо). Если не провести ППВ, то при всех сценариях макропрогноза существенно снижается отношение среднего размера страховой пенсии<sup>9</sup> к средней заработной плате с 33,5% в 2018 г. до 29% к 2030 г. и до 23,5% к 2050 г.

### **1.3. РЕЗУЛЬТАТЫ РАСЧЕТОВ ПРИ ПОВЫШЕНИИ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА**

#### **1.3.1. Оптимистичный сценарий**

В рамках оптимистичного сценария при ППВ за счет существенного роста доходов пенсионной системы от страховых взносов пенсии растут с опережением ИПЦ не только в период ППВ (до 2028 г.), но и в дальнейшем. Соотношение среднего размера страховой пенсии неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера увеличится до 188% к 2024 г., до 231% к 2030 г. и превысит 400% к 2050 г. (169% в 2018 г.). Однако даже при ППВ и оптимистичном макропрогнозе соотношение пенсии неработающих пенсионеров со средней заработной платой немного растет в 2019–2020 гг., а далее снижается и к 2050 г. составит 25% (33,5% в 2018 г.)<sup>10</sup>. При этом снижается трансферт ФБ с 1,8% ВВП в 2018 г. до 1,1% ВВП к 2024 г. и до 0,8% к 2027 г. и далее сохраняется на этом уровне (согласно сценарным допущениям о сохранении соответствующих пенсионных льгот, финансируемых за счет трансфертов ФБ).

Для сравнения в рамках оптимистичного сценария при индексации пенсии на уровне роста доходов ПФР, но без ППВ:

- соотношение среднего размера пенсии неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера вырастет до 184% к 2024 г., а к 2030 г. увеличится до 219% и до 375% к 2050 г.;
- соотношение со средней заработной платой снизится до 23,5% к 2050 г.;
- трансферт ФБ сократится до 1,3% к 2024 г.

<sup>9</sup> Неработающих пенсионеров.

<sup>10</sup> О факторах, влияющих на соотношение средней пенсии и средней зарплаты, подробнее см. раздел 1.4.

Результаты расчета по данному сценарию показывают, что ППВ обеспечивает повышение пенсий, но большая часть увеличения пенсий обеспечивается экономическим ростом по оптимистическому сценарию.

### 1.3.2. УМЕРЕННЫЙ СЦЕНАРИЙ

В рамках умеренного сценария при ППВ пенсии неработающих пенсионеров также растут с некоторым опережением ИПЦ, но в существенно более скромном размере (особенно в долгосрочной перспективе). Соотношение среднего размера пенсии неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера увеличится до 188% к 2024 г., до 208% к 2030 г. и до 253% к 2050 г. (Отметим, что Стратегией пенсионной реформы было предусмотрено достижение 250–300% к 2030 г.) Соотношение со средней заработной платой снизится до 26,8%. Трансферт ФБ снижается до 1,2% к 2028 г. и далее сохраняется на этом уровне (согласно сценарным допущениям о сохранении соответствующих пенсионных льгот, финансируемых за счет трансфертов).

Для сравнения в рамках умеренного сценария при индексации пенсии на уровне роста доходов ПФР, но без ППВ:

- соотношение среднего размера пенсии неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера в период до 2050 г. будет расти до 221%;
- соотношение со средней заработной платой снизится до 23,5% к 2050 г.;
- трансферт ФБ будет медленно сокращаться — до 1,3% к 2050 г.

### 1.3.3. КОНСЕРВАТИВНЫЙ СЦЕНАРИЙ

В рамках консервативного сценария даже при условии ППВ обеспечить рост пенсий неработающих пенсионеров хотя бы по уровню ИПЦ после 2024 г. возможно при условии практического сохранения объема трансферта ФБ (снижение до 1,4% ВВП к 2028 г. с дальнейшим повышением до 1,6% ВВП к 2035 г. и далее). Соотношение со средней заработной платой снизится до 28,2% (к 2050 г.). Соотношение среднего размера пенсии неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера достигнет

195% к 2028 году, а далее практически стабилизируется на этой отметке.

Для сравнения в рамках консервативного сценария при индексации пенсии на уровне роста доходов ПФР, но без ППВ:

- обеспечивать индексацию пенсий даже по уровню ИПЦ в долгосрочной перспективе можно будет, но с определенным напряжением;
- соотношение среднего размера пенсии неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера сохранится на уровне 2018 г. — 167–169%;
- соотношение со средней заработной платой снизится до 24,2% к 2050 г.;
- трансферт ФБ снизится к 2050 г. до 1,6%.

В отношении умеренного и в особенности консервативного сценариев необходимо дополнительно отметить следующее.

Бюджетные проектировки на планируемый период сформированы исходя из прогноза МЭР, который в расчетах определен как оптимистичный сценарий. Если же экономический рост будет скромнее, например в соответствии с умеренным/консервативным сценарием, то для обеспечения установленного законом роста пенсий потребуется выделение трансфертов в период 2019–2024 гг. на 1075/1689 млрд руб. (0,9/1,4% ВВП) больше, чем по расчету при оптимистичном сценарии. То есть может потребоваться выделение бюджетных средств для финансирования выплат страховых пенсий в объемах больших, чем запланировано. Или придется снижать установленные в законе параметры, определяющие уровни повышения пенсий, что сопряжено с социальными рисками.

#### 1.3.4. Оценка изменения расходов на выплату страховых пенсий в связи с ППВ

В табл. 3 приведены результаты модельных расчетов снижения расходов на выплату страховых пенсий в связи с ППВ по сравнению с инерционным вариантом (без ППВ) при индексации страховых пенсий по ИПЦ и по доходам ПФР.

**ТАБЛИЦА 3. ЭКОНОМИЯ РАСХОДОВ НА ВЫПЛАТУ СТРАХОВЫХ ПЕНСИЙ ПРИ ППВ<sup>11</sup> ПО СРАВНЕНИЮ С ИНЕРЦИОННЫМ ВАРИАНТОМ (БЕЗ ППВ)**

|                                                                                                                     |           | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Экономия из-за ППВ за соответствующий год (при индексации страховых пенсий неработающих пенсионеров по ИПЦ)         | млрд руб. | 0    | 70   | 124  | 274  | 320  | 494  | 600  |
|                                                                                                                     | % ВВП     | 0,00 | 0,07 | 0,11 | 0,23 | 0,25 | 0,36 | 0,41 |
| Экономия из-за ППВ нарастающим итогом (при индексации страховых пенсий неработающих пенсионеров по ИПЦ)             | млрд руб. | 0    | 70   | 194  | 468  | 788  | 1282 | 1882 |
|                                                                                                                     | % ВВП     | 0,00 | 0,07 | 0,18 | 0,41 | 0,66 | 1,02 | 1,43 |
| Экономия из-за ППВ за соответствующий год (при индексации страховых пенсий неработающих пенсионеров по доходам ПФР) | млрд руб. | 0    | 71   | 124  | 282  | 336  | 533  | 668  |
|                                                                                                                     | % ВВП     | 0,00 | 0,07 | 0,11 | 0,24 | 0,26 | 0,39 | 0,45 |

<sup>11</sup> Рассчитывается как разница в расходах на выплату страховых пенсий по старости в условиях с ППВ и в инерционном сценарии (без ППВ) при индексации пенсий по ИПЦ и по доходам ПФР. В расчете в том числе учитывается увеличение доходов от страховых взносов в связи с увеличением численности работающих, увеличение расходов на выплату пенсий по инвалидности в связи с ростом их численности при ППВ. Также учтен эффект, связанный с тем, что средний размер страховой пенсии по старости меньше среднего размера страховой пенсии по новым назначениям. Это обусловлено прежде всего снижением «советского» страхового стажа и, соответственно, суммы «валоризации» в составе страховой пенсии.

Окончание табл. 3

|                                                                                                                 |            | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Экономия из-за ППВ нарастающим итогом (при индексации страховых пенсий неработающих пенсионеров по доходам ПФР) | млрд. руб. | 0    | 71   | 195  | 477  | 813  | 1346 | 2014 |
|                                                                                                                 | % ВВП      | 0,00 | 0,07 | 0,18 | 0,42 | 0,68 | 1,07 | 1,53 |

Суммарное снижение расходов на выплату страховых пенсий (по сравнению с инерционным вариантом без ППВ), обусловленное сокращением численности их получателей в связи с ППВ, за период с 2019 по 2024 г. составит, по нашим расчетам, 1,9–2 трлн руб. (1,4–1,5% ВВП) в зависимости от варианта индексации пенсий в инерционном варианте.

С другой стороны, одновременно с ППВ законом предусматривается рост среднего размера пенсии неработающих пенсионеров примерно в размере 1000 руб. в год в период 2019–2024 гг. Это ведет к дополнительным расходам на выплату страховых пенсий. Оценка дополнительных расходов зависит от варианта политики индексации пенсий в инерционном сценарии и сценария макропрогноза. В табл. 4 и на рис. 1 представлены оценки дополнительных расходов.

Таблица 4. Дополнительные расходы на повышенный рост пенсий неработающих пенсионеров

|                                               |           | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------------------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Инерционный сценарий: рост пенсий по инфляции |           |      |      |      |      |      |      |      |
| За соответствующий год                        | млрд руб. |      | 213  | 321  | 537  | 640  | 777  | 913  |
|                                               | % ВВП     |      | 0,20 | 0,29 | 0,45 | 0,50 | 0,57 | 0,62 |
| Нарастающим итогом                            | млрд руб. |      | 213  | 534  | 1071 | 1711 | 2488 | 3401 |
|                                               | % ВВП     |      | 0,20 | 0,49 | 0,94 | 1,45 | 2,02 | 2,64 |

Окончание табл. 4

|                                                                                                         |           | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022  | 2023  | 2024  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Инерционный сценарий: рост пенсий в соответствии с доходами ПФР<br>Оптимистичный вариант макропрогноза  |           |      |      |      |      |       |       |       |
| За соответ-<br>ствующий год                                                                             | млрд руб. |      | 161  | 290  | 346  | 282   | 198   | 65    |
|                                                                                                         | % ВВП     |      | 0,15 | 0,26 | 0,29 | 0,22  | 0,15  | 0,04  |
| Нарастающим<br>итогом                                                                                   | млрд руб. |      | 161  | 451  | 798  | 1080  | 1 278 | 1 343 |
|                                                                                                         | % ВВП     |      | 0,15 | 0,41 | 0,71 | 0,93  | 1,07  | 1,12  |
| Инерционный сценарий: рост пенсий в соответствии с доходами ПФР<br>Умеренный вариант макропрогноза      |           |      |      |      |      |       |       |       |
| За соответ-<br>ствующий год                                                                             | млрд руб. |      | 161  | 290  | 444  | 504   | 560   | 586   |
|                                                                                                         | % ВВП     |      | 0,15 | 0,26 | 0,38 | 0,41  | 0,43  | 0,43  |
| Нарастающим<br>итогом                                                                                   | млрд руб. |      | 161  | 451  | 895  | 1 399 | 1 959 | 2 545 |
|                                                                                                         | % ВВП     |      | 0,15 | 0,41 | 0,80 | 1,21  | 1,64  | 2,06  |
| Инерционный сценарий: рост пенсий в соответствии с доходами ПФР<br>Консервативный вариант макропрогноза |           |      |      |      |      |       |       |       |
| За соответ-<br>ствующий год                                                                             | млрд руб. |      | 161  | 290  | 492  | 597   | 725   | 831   |
|                                                                                                         | % ВВП     |      | 0,15 | 0,26 | 0,43 | 0,50  | 0,57  | 0,63  |
| Нарастающим<br>итогом                                                                                   | млрд руб. |      | 161  | 451  | 943  | 1 540 | 2 265 | 3 097 |
|                                                                                                         | % ВВП     |      | 0,15 | 0,41 | 0,84 | 1,34  | 1,91  | 2,54  |

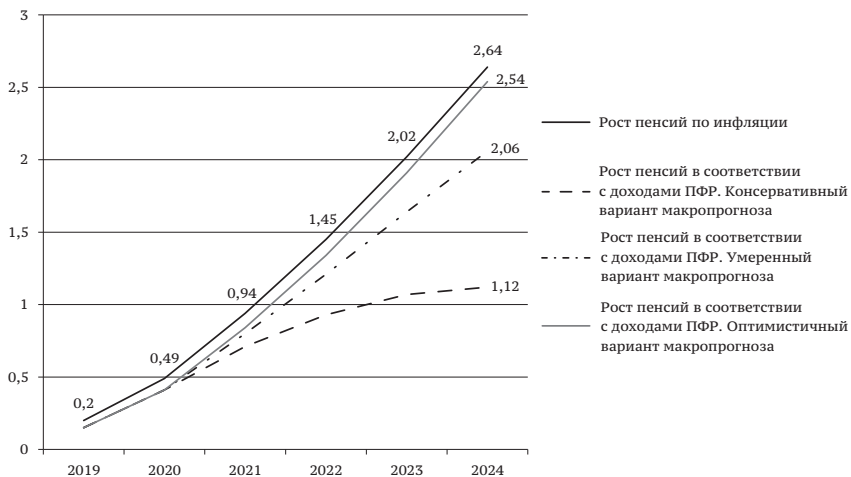


Рис. 1. Дополнительные расходы на повышенный рост пенсий неработающих пенсионеров нарастающим итогом, % ВВП

Проведенные расчеты показывают, что дополнительные расходы на рост среднего размера пенсии неработающих пенсионеров примерно на 1000 руб. ежегодно в период 2019–2024 гг. составляют от 1,3 до 3,1 трлн руб. (1,1–2,5% ВВП) в зависимости от варианта макропрогноза<sup>12</sup>.

В двух из трех представленных вариантов дополнительные расходы превышают экономию от ППВ. Таким образом, за период 2019–2024 гг. в результате подобного увеличения пенсий федеральный бюджет при ППВ получит высвобождение средств из-за сокращения трансферта только при реализации оптимистичного сценария макропрогноза. Более низкие темпы экономического роста приведут к увеличению размера трансфертов на 0,6–1,2 трлн руб. (0,5–1,0% ВВП) по отношению к инерционному варианту (в зависимости от сценария макропрогноза).

Такой рост пенсий в 2019–2024 гг. формирует повышенную базу пенсионных обязательств на следующие периоды, что создает риски устойчивости пенсионной системы при невысоких темпах

<sup>12</sup> Вариант с индексацией по ИПЦ не рассматривается в связи с отмеченной выше его социальной неприемлемостью.

экономического роста и тем более при спаде. В случае, если фактический экономический рост будет ниже, чем указано в октябрьском прогнозе МЭР (оптимистичный сценарий макропрогноза), для выполнения взятых обязательств по размеру индексации пенсий возникнет потребность в увеличении трансферта ФБ.

Также надо учесть увеличение совокупных расходов бюджетной системы (не относящихся к пенсионной системе) на реализацию мер по смягчению последствий ППВ (увеличение пособий по безработице, программы переобучения и др.) в сумме около 100 млрд руб. (0,1% ВВП), а также бизнеса (предоставление работникам предпенсионного возраста двух дней на бесплатную диспансеризацию с сохранением зарплаты)—около 20 млрд руб. (0,02% ВВП) за 2019–2024 гг.

С другой стороны, если оценивать принятые решения с позиций сегодняшних пенсионеров, то увеличение их пенсий, в том числе за счет дополнительного направления бюджетных трансфертов, которого в отсутствие решения о ППВ, по всей видимости, не было бы, то это позитивно. В частности, это увеличит располагаемые доходы пенсионеров<sup>13</sup>, платежеспособный спрос, прежде всего на недорогие российские товары и услуги, что может содействовать экономическому росту. Трансферт ФБ, направляемый на выплату страховых пенсий, по сравнению с другими бюджетными расходами имеет меньший коррупционный риск. Поэтому в текущих условиях, возможно, это одно из наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств (естественно, в разумных пределах, учитывая, что увеличение текущих пенсий формирует повышенные пенсионные обязательства в последующие периоды, а это создает риски их финансового обеспечения).

Если оценивать влияние ППВ на уровень пенсий, то расчеты показывают, что для обеспечения роста пенсий в параметрах, предусмотренных Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы (2,5 ПМП к 2030 г.), и устойчивости страховой пенсионной системы в долгосрочном периоде ППВ является необходимой,

<sup>13</sup> Но здесь следует иметь в виду, что увеличение пенсий у пенсионеров, у которых их размер менее прожиточного минимума пенсионера, может не приводить к росту располагаемых доходов. Такие пенсионеры получают доплаты до прожиточного минимума за счет федерального и региональных бюджетов. Поэтому ускоренный рост пенсий сократит эти доплаты, а располагаемые доходы могут и не увеличиться.

но недостаточной мерой. На ППВ, по оценке, приходится примерно 20–25% целевого результата. Еще 10–15% могут быть достигнуты за счет других мер в рамках пенсионной системы. Остальные 60–70% находятся вне пенсионной системы — это экономический рост и вывод зарплат из «тени». Реализованный вариант ППВ позволит увеличить уровень страховых пенсий неработающих пенсионеров к 2024 г. на 10% в реальном выражении к 2018 г. (при реализации текущего варианта макропрогноза по ИПЦ). Но при этом с учетом смягчающих мер (при консервативном/умеренном сценарии макропрогноза) расходы бюджетной системы в связи с ППВ вырастут за период 2019–2024 гг. на 0,8/1,4 трлн руб. (0,7/1,1% ВВП) по сравнению с вариантом без ППВ. И лишь при оптимистичном сценарии макропрогноза (вероятность реализации которого невысока) бюджетные расходы могут сократиться на 0,5 трлн руб., или 0,3% ВВП.

#### **1.4. О ФАКТОРАХ, ВЛИЯЮЩИХ НА ОТНОШЕНИЕ СРЕДНЕГО РАЗМЕРА ПЕНСИИ К СРЕДНЕЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЕ**

В российской практике для оценки уровня пенсионного обеспечения наиболее часто применяются два показателя (или их разновидности):

- а) отношение среднего размера страховой пенсии (пенсии по старости) к прожиточному минимуму пенсионера;
- б) отношение среднего размера страховой пенсии (пенсии по старости) к средней заработной плате по РФ<sup>14</sup>.

В данной работе не обсуждается адекватность указанных показателей в качестве индикаторов уровня пенсий, хотя лично у нас она вызывает сомнение<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> С 2018 г., учитывая, что с 2016 г. не индексируются пенсии работающих пенсионеров, все большее распространение, по крайней мере в официальных материалах, приобретает модификация этих показателей: оценка производится в отношении среднего размера страховой пенсии (пенсии по старости) неработающих пенсионеров.

<sup>15</sup> Хорошо известно, что средние показатели с приемлемой адекватностью характеризуют соответствующий объект при условии не очень больших различий между значениями усредняемых показателей. И если дифференциация страховых пенсий относительно невелика, то этого не скажешь про заработные платы. Поэтому такие показатели более пригодны для оценки тенденций, а не абсолютных уровней. (Такого рода показатели характерны следующим. Если

Первый показатель характеризует абсолютный уровень среднего размера страховой пенсии по отношению к черте бедности. Как видно из приведенных выше результатов модельных расчетов, во всех макросценариях при ППВ отношение среднего размера страховой пенсии (пенсии по старости) к прожиточному минимуму пенсионера возрастает, хотя и не достигает к 2030 г. даже нижней границы целевого уровня в 2,5 ПМП, предусмотренного Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы РФ, утвержденной 25.12.2012.

Второй показатель характеризует относительный уровень среднего размера страховой пенсии по отношению к средней заработной плате по РФ. Этот показатель довольно часто называется коэффициентом замещения (далее — КЗ), подразумевая то, насколько пенсия замещает утрачиваемый заработок при прекращении работы<sup>16</sup>.

Следует отметить, что часто этот показатель ошибочно отождествляют с близким, но принципиально отличным показателем, применяемым в 102-й Конвенции МОТ<sup>17</sup>. Исходя из этого некорректного отождествления, формулируются целевые уровни КЗ, определенные указанной Конвенцией МОТ. В российском дискурсе мнение о том, что КЗ должен быть не менее 40%, стало практически общим местом. Но мы не будем здесь подробно рассматривать, насколько обоснованна такая цель при таком индикаторе.

значение показателя находится в более-менее приемлемой зоне, то это еще не дает оснований утверждать, что все в порядке в оцениваемом объекте. Но если значение показателя вышло за границы этой зоны, то это явное свидетельство неблагополучия. Наглядной аналогией является пресловутая «средняя температура по больнице». Равенство ее 36,6 градуса не обязательно свидетельствует, что все пациенты здоровы: половина начала остывать — у них 30, а у другой — 43,2. Но если этот показатель составит 30 или 42, то это очевидный сигнал беды.)

<sup>16</sup> С нашей точки зрения, такая трактовка этого показателя не имеет достаточных оснований. Но раскрытие этого положения выходит за рамки данной работы.

<sup>17</sup> Раскрытие этого положения выходит за рамки настоящей работы. Отметим лишь, что показатель среднемесячной зарплаты существенно зависит от методики его определения. Так, по данным Росстата, а именно этот показатель используется при расчете КЗ, его величина в 2017 г. составляла 39 167 руб. Если же рассчитать среднюю величину дохода застрахованных лиц по данным ПФР, то получается около 31 тыс. руб. А именно на эти доходы начисляются страховые взносы на выплату пенсий. Если говорить о том, как пенсия замещает потерю заработка, то надо учитывать различие в налогообложении работников и пенсионеров: как в части НДФЛ, так и других налогов (имущество, земля и др.).

Рассмотренные выше результаты моделирования показывают, что во всех сценариях, в том числе и при ППВ, отношение среднего размера страховой пенсии к средней заработной плате по РФ неуклонно снижается, притом весьма значительно.

Поэтому представляет интерес проанализировать основные факторы, влияющие на показатель КЗ.

Приняв ряд упрощающих допущений, можно получить следующее уравнение зависимости КЗ от влияющих факторов<sup>18</sup>:

$$КЗ = СП / СЗ = (Чр / Чп) \times \text{Тариф} \times (1 + \text{Трансферт} / \text{Доход от СВ}),$$

где Чр — среднегодовая численность застрахованных лиц, за которых уплачиваются страховые взносы;

Чп — среднегодовая численность получателей страховой пенсии;

Тариф — эффективная ставка тарифа страховых взносов на ОПС;

Трансферт — сумма трансфертов федерального бюджета на выплату страховых пенсий;

Доход от СВ — поступления страховых взносов на ОПС.

Из этого уравнения следует, что КЗ зависит от:

- отношения численности застрахованных лиц, за которых уплачиваются страховые взносы, к численности получателей страховой пенсии (Чр/Чп);
- тарифа страховых взносов на ОПС (точнее, его эффективной ставки, равной отношению доходов от страховых взносов к фонду оплаты труда, на который начисляются страховые взносы);
- дифференциации зарплат (при существующем порядке расчета страховых взносов, предусматривающем, что при размере выплат, превышающих определенный уровень, ставка тарифа снижается с 22 до 10%, эффективная ставка тарифа зависит от дифференциации зарплат: чем она меньше, тем выше эффективная ставка и, соответственно, выше КЗ);
- отношения суммы трансфертов ФБ к сумме поступлений страховых взносов на ОПС.

<sup>18</sup> Это уравнение следует из уравнения баланса между расходами на выплату страховых пенсий и доходами системы ОПС:

$$СП \times Чп \times 12 = \text{Доход от СВ} + \text{Трансферт} = Чр \times СЗ \times \text{Тариф} \times 12 + \text{Трансферт},$$

где СП — средний размер страховой пенсии.

Для того чтобы увеличить КЗ (если в этом есть необходимость), нужен рост соотношения Чр/Чп. Собственно, ППВ на это и направлено. Но расчеты показывают, что при установленных в настоящее время параметрах ППВ Чр/Чп вырастает с текущего уровня 1,1 до максимума 1,2 к 2028 г., а далее начинает снижаться до 1 к 2050 г. Соответственно, при неизменных значениях остальных параметров (Тарифа и отношения Трансферта к Доходу от СВ) КЗ максимально (за счет ППВ) сможет увеличиться на 9 п. п. (1,2/1,1), то есть с текущего уровня 32% для среднего размера страховой пенсии (33,5% для среднего размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров) до 35–36,5%. Показанная в приведенных выше результатах расчетов понижающая динамика КЗ обусловлена снижением объема трансфертов по отношению к доходам от страховых взносов. Для того чтобы хотя бы сохранить КЗ на текущем уровне, трансферт ФБ к 2050 г. должен вырасти в 1,35 раза — до 2,4% ВВП.

В дополнение к ППВ еще одной мерой, которая могла бы положительно повлиять на соотношение Чр / Чп и, соответственно, КЗ, является увеличение требований к продолжительности страхового стажа и количеству индивидуальных пенсионных коэффициентов (ИПК), необходимых для назначения страховой пенсии по старости. С 2015 г. эти требования ежегодно возрастают: к страховому стажу — с 5 лет на 1 год до достижения 15 лет, к ИПК — на 2,4 коэффициента до достижения 30. Однако расчеты показывают, что эти требования недостаточны. Например, при стоимости ИПК в 2018 г. 81,49 руб. эквивалент 30 ИПК составляет 2444,7 руб., что в два раза меньше даже фиксированной выплаты к страховой пенсии (4982 руб.). Также негативно влияет на баланс пенсионной системы ситуация, когда после участия в ней в течение 15 лет, притом с небольшими отчислениями страховых взносов, можно получать пенсию 20 и более лет. Поэтому необходимо дальнейшее, может быть, даже более высокими темпами, повышение уровня указанных параметров как условий назначения страховой пенсии по старости.

Другой способ увеличения соотношения Чр / Чп — это реализация комплекса мер, направленных на приток на легальный рынок труда работников, которые ранее работали без уплаты страховых взносов. В кратко- и среднесрочной перспективе это положительно скажется на КЗ. Но в долгосрочном периоде ситуация будет

не столь однозначна. Как правило, зарплата таких работников низка, потому их вклад в систему ОПС будет меньше, чем выплаты из нее (в связи с наличием фиксированной выплаты). Это может создавать риски финансовой устойчивости пенсионной системы (если не конвертировать фиксированную выплату в состав страховой пенсии).

Расчеты показывают: если, например, принять, что численность работающих, за которых не уплачиваются страховые взносы, составляет 10 млн чел., и из них 50% будут легализованы, а их зарплата — 75% от средней, то дополнительное увеличение КЗ нами оценивается в размере 2,5–3% (при постоянном тарифе и отношении трансферта к доходам от страховых взносов). Однако сложно сказать, насколько реально обеспечить такую легализацию на постоянной основе.

Ресурс ППВ, по крайней мере в среднесрочной перспективе, исчерпан. Легализация в значимом масштабе малореальна. Более того, будут усиливаться тенденции к росту неформальной занятости. Поэтому если ставить в качестве цели поддержание или тем более рост КЗ, то необходимо увеличение Тарифа и/или отношения Трансферт/Доход от СВ.

Расчеты показывают, что с учетом существующих тенденций на рынке труда и прогнозируемой динамики численности пенсионеров при ППВ реалистичный диапазон для соотношения Чр/Чп составит 1,0–1,2. Отношение Трансферт/Доход от СВ объективно будет снижаться в связи со снижением трансферта на валоризацию, на выплату досрочных пенсий. В сторону увеличения будет действовать фактор роста численности пенсионеров старше 80 лет, которые получают фиксированную выплату в двойном размере. С учетом указанных факторов, если исходить из концепции, что за счет Тарифа финансируются все расходы на выплату страховых пенсий за исключением нестраховых компонент, связанных с льготами отдельным категориям пенсионеров, которые должны обеспечиваться бюджетными трансфертами, отношение Трансферт/Доход от СВ, по нашим расчетам, снизится к 2050 г. примерно на 60%. Соответственно, для того чтобы поддерживать КЗ на текущем уровне (около 33%), Тариф должен будет вырасти к 2050 г. до 28%, или на 7 п.п. по отношению к текущему уровню эффективного Тарифа (около 21%). А если ставить цель КЗ = 40%, то Тариф должен быть около 35%.

При сохранении текущего Тарифа для обеспечения  $K3 = 33\%$  необходимо увеличить Трансферт ФБ в % ВВП в 1,35 раза к 2050 г. (2,4% ВВП). При цели  $K3 = 40\%$  потребуются увеличение трансферта в период до 2024 г. в 1,7 раза (3% ВВП) и к 2050 г. — в 2,3 раза (4% ВВП).

Предложения в отношении Тарифа подробнее рассмотрены в разделе 2.1.

Из вышесказанного следует, что возможности существенного повышения  $K3$  в рамках российской страховой пенсионной системы достаточно ограничены. В других странах выплаты за счет государственных пенсий дополняются за счет корпоративных и частных накопительных систем. Однако в России в большинстве своем работодатели, особенно в последнее время, не заинтересованы (а большая часть, по-видимому, и не может) делать дополнительные отчисления в пенсионные накопления своих работников. У подавляющей части самих работников просто нет финансовых возможностей для того, чтобы на постоянной основе в течение десятилетий отчислять 5–10% от своей зарплаты на пенсионные накопления (около 70% получают зарплату ниже средней по РФ). У той же крайне незначительной части работников, которым доходы позволяют делать накопления, имеются более привлекательные инструменты, чем те, что предлагают сегодняшние НПФ (подробнее о перспективах пенсионных накоплений см. Приложение А, п. 6).

## 2. Анализ последствий законодательных изменений в страховой пенсионной системе

В рамках корректив, внесенных в пенсионное законодательство в 2018 г. в связи с ППВ, имеется ряд нововведений, непосредственно не относящихся к ППВ, но которые имеют существенное значение для страховой пенсионной системы.

Наиболее существенные нововведения состоят в следующем:

- 1) отменена постоянно действующая ставка тарифа страховых взносов на ОПС в размере 26% и на бессрочный период установлена ставка в размере 22% в пределах предельной величины базы для начисления страховых взносов и 10% свыше предельной величины базы (пониженная ставка 22% + 10% должна была прекратить действие с 2021 г.); при этом не определен порядок компенсации выпадающих доходов системы ОПС;
- 2) из пенсионного законодательства удалены статьи, отсылающие к нормативным документам, в соответствии с которыми должны рассчитываться бюджетные трансферты на финансирование выплаты страховых пенсий и стоимость одного пенсионного коэффициента;
- 3) действующий с 2015 г. порядок ежегодной корректировки (индексации) страховых пенсий заменен нормой, практически полностью повторяющей

норму ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ст. 17, п. 6–7), которая действовала до 2015 г.

Отметим, что тема ППВ заслонила собой эти изменения, поэтому они практически не привлекли должного внимания.

Далее рассматриваются основные последствия указанных законодательных изменений для системы ОПС и экономики в целом.

Для того чтобы провести анализ последствий указанных изменений в пенсионном и связанном с ним законодательстве, предварительно необходимо кратко пояснить устройство финансовой модели системы ОПС в увязке с порядком индексации страховых пенсий (в соответствии с законодательством, действовавшим с 2015 г.).

Расходы на выплату страховых пенсий финансируются за счет доходов от страховых взносов и трансфертов ФБ. Перечень этих трансфертов определен в Законе «Об обязательном пенсионном страховании».

Трансферты должны предоставляться исключительно для финансирования:

- а) законодательно установленных льгот отдельным категориям пенсионеров (досрочные пенсии, валоризация, нестраховые периоды, повышенные пенсии 80-летним, северянам и т.д.);
- б) компенсации выпадающих доходов от страховых взносов в связи с установлением пониженных тарифов для страхователей.

При экономическом, а не бухгалтерском подходе доходы от страховых взносов — это не только, собственно, поступления от них (это бухгалтерская оценка), но также упущенные (выпадающие) доходы из-за льготных тарифов.

Порядок действий при определении размера индексации страховой пенсии и объема трансфертов выглядит следующим образом:

- рассчитывается трансферт на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными тарифами страховых взносов<sup>19</sup>;
- определяется размер индексации страховой пенсии; в самом общем виде размер индексации страховой пенсии определяется путем соотнесения доходов системы ОПС от страховых взносов

<sup>19</sup> Трансферт рассчитывается на основе планируемого фонда оплаты труда, базовой и льготных ставок страховых взносов.

с объемом страховых пенсионных прав (комплексно учитываемых в количестве индивидуальных пенсионных коэффициентов);

- затем рассчитываются размеры остальных трансфертов.

Заметим, что размер индексации страховой пенсии не зависит от других трансфертов<sup>20</sup>.

Далее приведено краткое изложение результатов анализа указанных выше нововведений в пенсионное законодательство.

## **2.1. ОТМЕНА ПОСТОЯННО ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СТАВКИ СТРАХОВЫХ ВЗНЕСОВ НА ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПЕНСИОННОЕ СТРАХОВАНИЕ В РАЗМЕРЕ 26%**

До 2012 г. тариф на ОПС составлял 26% в пределах базы для начисления страховых взносов. В 2012 г. в целях снижения нагрузки на бизнес было принято решение временно на три года снизить ставку тарифа страховых взносов, установив ее в размере 22% в пределах базы для начисления страховых взносов. Ввиду большого объема выпадающих в связи со снижением ставки доходов, необходимых для выплаты пенсий, на этот же период была временно введена ставка страховых взносов в размере 10% выше предельной величины базы (далее — «снижение ставки с 26 до 22% + 10%»). В дальнейшем действие пониженной ставки несколько раз продлевалось. В последний раз до 2020 г.

Как показали произошедшие с тех пор события, этот компромисс как бы во имя поддержки российского бизнеса был еще одним шагом на пути отхода от страховых основ пенсионной системы.

Возникающие в связи со снижением ставки с 26 до 22% + 10% выпадающие доходы системы ОПС (около 450 млрд руб., или 0,4% ВВП в 2018 г.) возмещались за счет средств в составе целевого трансферта «на компенсацию выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов». В сумму этого трансферта (в 2018 г. около 510 млрд руб., или 0,5% ВВП), помимо указанных 450 млрд руб., включены выпадающие доходы ПФР в связи

<sup>20</sup> Распространено ошибочное суждение, что на величину стоимости одного пенсионного коэффициента, собственно и определяющего размер индексации страховой пенсии, влияют трансферты. Да, но не все, а только один, который является оценкой упущенных доходов от страховых взносов в связи с льготами по тарифам.

с установлением пониженных тарифов страховых взносов (ниже  $22\% + 10\%$ ) отдельным отраслям, видам деятельности и пр.<sup>21</sup>

В связи с изъятием из законодательства с 2019 г. ставки в размере 26% в качестве постоянно действующей и заменой ее на ставку  $22\% + 10\%$  возникает ряд проблем.

Во-первых, до 2019 г. ставка в 26% была основой для расчета трансферта на компенсацию выпадающих доходов системы ОПС. Теперь формально нет оснований считать ставку  $22\% + 10\%$  в качестве пониженной (так как нет «базовой» ставки 26%) и, следовательно, нет оснований предоставлять трансферт на компенсацию соответствующих выпадающих доходов. Но расходы на выплату страховых пенсий не снизились. Поэтому федеральному бюджету соответствующие средства все равно придется выделять. Но если ранее это был целевой, прозрачным образом рассчитываемый трансферт, являющейся, по сути, субсидией не пенсионной системе, а бизнесу, то теперь эта прозрачность исчезла.

По всей видимости, весь или часть бывшего ранее целевым трансферта на компенсацию понижения ставки с 26 до  $22\% + 10\%$  «растворят» в трансферте на ОПС. В этих условиях трансферт на ОПС будет рассчитываться не «прямым» счетом (как это предусматривается в Законе «Об обязательном пенсионном страховании»): с учетом расходов на досрочников, повышения фиксированной выплаты, начисленных, но не уплаченных взносов, а «по остаточному» принципу — как разница между потребностью в средствах на выплату страховых пенсий при априорно заданной индексации и суммой доходов от страховых взносов и трансфертов на валоризацию и нестраховые периоды.

Доходы от страховых взносов и трансферты на компенсацию пониженных тарифов в экономическом смысле в совокупности составляют доходы, на основе которых определяется размер индексации страховых пенсий. Отказ от тарифа 26% при отсутствии регламента компенсации недополученных доходов порождает неопределенность и «понятийный» подход к определению размеров индексации пенсий<sup>22</sup>.

Во-вторых, вызывает сомнение легкость обращения со ставкой тарифа страховых взносов. В основе этой легкости, по всей

<sup>21</sup> Аргументация нецелесообразности предоставления льгот по тарифам на ОПС приведена ниже.

<sup>22</sup> Первым примером такого «понятийного» подхода было установление в законе роста страховых пенсий по старости неработающих пенсионеров в размере 1 тыс. руб. на период 2019–2024 гг.

видимости, лежит отождествление экономической и социальной сущности налогов и страховых взносов.

Вместе с тем хотя налоги и страховые взносы на ОПС действительно имеют схожие черты, но по своей юридической и, главное, экономической природе они существенно различны.

Юридические различия подтверждаются рядом решений высших судебных органов Российской Федерации, которые однозначно определяют, что страховые взносы на ОПС имеют природу и назначение, отличающие их от налогов и других обязательных платежей.

Экономические различия обосновываются следующим.

В отличие от налогов в отношении страховых взносов на ОПС действует принцип соотносимости между размером уплачиваемых сумм и объемом получаемых вследствие их уплаты пенсий для конкретного индивида.

Уплата налогов не формирует обязательств ни в отношении плательщика, ни его работников, в то время как страховые взносы, прежде всего в части пенсионного страхования, формируют долгосрочные частно-публичные обязательства по выплате пенсий, персонифицированные по застрахованным лицам. И замещение прямого источника финансирования этих обязательств, какими являются страховые взносы, на косвенный источник в виде бюджетного трансферта, то есть введение, по сути дела, механизма перекрестного субсидирования, будет иметь ряд существенных негативных последствий.

Одним из них станет искажение системы рыночных цен. Цена труда включает расходы на социальное страхование работников, в том числе на выплату пенсий. В настоящее время страховая пенсионная система практически сбалансирована при тарифе взносов около 26% (в пределах облагаемой базы) и отмене льготных тарифов. Трансферты ФБ лишь компенсируют законодательно установленные льготы отдельным категориям пенсионеров.

Снижение тарифа и компенсация выпадающих доходов за счет бюджетного трансферта означает существенное дотирование бизнеса за счет общих доходов федерального бюджета. Таким образом, искусственно снижается цена труда. Возникает избыточный спрос на него. У бизнеса снижаются стимулы к росту производительности труда за счет инвестирования в более производительное оборудование и модернизацию.

И вообще, если доводить дело до абсурда и так хочется помочь российскому бизнесу, то почему бы, например, не дотировать

потребление электроэнергии, а в области страхования — полисы ОСАГО.

Необоснованное снижение ставки страховых взносов ведет к обычным негативным последствиям, которые проявляются при работе в условиях искусственно искаженных цен и перекрестного субсидирования. Если еще можно обсуждать рациональность льготирования в отношении населения, но бизнес на то и бизнес, что не должен нуждаться в льготах и субсидировании. В таком «королевстве кривых зеркал» будут приниматься не оптимальные с позиций общественной эффективности решения. Если в советское время соответствующий вклад (в кавычках) в снижение общественной эффективности делал Госкомцен СССР, то сегодня примерно то же, но прикрытое рыночной вуалью, предлагается в виде предоставления бизнесу возможности платить страховые взносы по тарифу, который примерно на 15% ниже сбалансированного уровня<sup>23</sup>.

Предоставление такой льготы бизнесу, в том числе и высокоприбыльному, в то время как гражданам предложено осознать необходимость повышения пенсионного возраста и повышается НДС, вызывает вопросы о том, в какой мере это социально справедливо и экономически целесообразно.

В этой связи логично как минимум возвращение хотя бы после 2024 г. ставки тарифа страховых взносов до ранее действовавшего уровня 26%. Это можно было бы делать постепенно, например, увеличивая ставку тарифа в 22% по 0,5–1% в год с соответствующим снижением ставки в 10% на зарплаты сверх предельной базы для начисления страховых взносов. Также необходимы жесткий мораторий на предоставление льгот по тарифам страховых взносов и поэтапная отмена действующих пониженных ставок.

В целом в отношении уровня тарифа страховых взносов на ОПС предлагается ввести порядок, предусматривающий формирование и установление этого тарифа на планируемый период (например, шестилетний). Тарифа, обеспечивающего поступление страховых взносов в объемах, достаточных для выплаты страховых пенсий в социально приемлемом размере (за исключением нестраховых ее компонент, связанных с льготами отдельным категориям пенсионеров, которые должны финансироваться за счет целевых бюджетных трансфертов). Тариф должен рассчитываться, исходя

<sup>23</sup>  $(1 - 22\% / 26\%) \times 100\% = 15\%$ .

из демографических и макроэкономических прогнозов, и согласовываться организациями, представляющими интересы пенсионеров, работников, работодателей, при участии государства в качестве арбитра (например, на площадке Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений). При этом следует отказаться от начисления тарифа (в настоящее время 10%) на выплаты, превышающие базу для уплаты страховых взносов на ОПС, так как размер страховой пенсии формируется в зависимости от взносов в пределах этой базы.

## **2.2. ИСКЛЮЧЕНИЕ ИЗ ПЕНСИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НОРМ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ПОРЯДОК РАСЧЕТА БЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫПЛАТЫ СТРАХОВЫХ ПЕНСИЙ И СТОИМОСТИ ОДНОГО ПЕНСИОННОГО КОЭФФИЦИЕНТА**

В действующем пенсионном законодательстве порядок индексации страховых пенсий и связанный с ним порядок расчета межбюджетных трансфертов федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации определяются соответствующими нормами 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании». Этими нормами было предусмотрено, что Правительство РФ разработает и утвердит Методику определения стоимости одного пенсионного коэффициента и Методику расчета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, которые детальным образом должны описывать механизм индексации страховых пенсий и расчета трансфертов. Алгоритмы расчета трансфертов и определения размера индексации пенсий, адекватным образом учитывающие все особенности и нюансы пенсионной системы, объективно не могут быть очень простыми. Поэтому описание этих алгоритмов с учетом сложившейся практики написания законов вряд ли может быть включено в их текст. В связи с этим в указанных выше законах были отсылочные нормы на соответствующие методики. Эти методики были разработаны, насколько нам известно, согласованы заинтересованными сторонами, но до настоящего времени не утверждены. Без наличия таких методик не представляется возможным сделать процедуру определения

размера индексации страховых пенсий и расчета трансфертов прозрачной и воспроизводимой.

Поправками, внесенными в пенсионное законодательство в связи с повышением пенсионного возраста, были исключены отсылки к указанным методикам, а Правительство РФ просто наделено правом ежегодно утверждать коэффициент индексации размера страховой пенсии.

Это означает, что у Правительства РФ или других госорганов не будет юридических оснований для разработки и утверждения соответствующих нормативных документов. Следовательно, не будет регламентирован порядок определения величины трансфертов и размера индексации страховых пенсий. Это снижает прозрачность пенсионной системы, делает процесс определения размера трансфертов и индексации пенсий в существенной степени «понятийным».

Для всех заинтересованных сторон, включая Государственную думу РФ, Совет Федерации РФ, Счетную палату РФ, общественные объединения, в том числе представляющие интересы работников и работодателей, экспертное сообщество и др., не будет возможности проверить обоснованность принимаемых решений, а ответом на вопросы «Почему такие трансферты?» и «Почему такой размер индексации?» будет: «Потому что правительство так утвердило»<sup>24</sup>.

### **2.3. ОТМЕНА ДЕЙСТВУЮЩЕГО С 2015 г. ПОРЯДКА ЕЖЕГОДНОЙ КОРРЕКТИРОВКИ (ИНДЕКСАЦИИ) СТРАХОВЫХ ПЕНСИЙ**

Внесенные изменения в пенсионное законодательство (Закон 400-ФЗ «О страховых пенсиях») в связи с повышением пенсионного возраста в том числе предусматривают существенное изменение механизма индексации страховых пенсий.

В период с 2019 по 2024 г. рост страховых пенсий для неработающих пенсионеров будет определяться не на основе каких-то

<sup>24</sup> Отметим, что на отсутствие утвержденной Методики определения СПК как существенный недостаток, не позволяющий верифицировать обоснованность индексации пенсий, неоднократно указывали Совет Федерации РФ, Счетная палата РФ.

описанных процедур и механизмов, а прямым установлением в законодательстве значений индивидуальных пенсионных коэффициентов и фиксированных выплат к страховой пенсии для каждого года указанного периода.

Не останавливаясь здесь на анализе целесообразности задания в законе значений на шестилетний период (с учетом высокой неопределенности экономической ситуации в России) и рисков, с этим связанных, как для сбалансированности пенсионной системы, так и для пенсионеров<sup>25</sup>, далее кратко укажем на основные проблемы предложенного порядка индексации страховых пенсий после 2024 г.<sup>26</sup>.

Начиная с 2025 г. предусматривается, что индексация страховых пенсий будет осуществляться два раза в год:

- с 1 февраля—на индекс роста потребительских цен за прошедший год;
- с 1 апреля—исходя из роста доходов бюджета ПФР. В случае если годовой индекс роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации превысит индекс роста потребительских цен за этот же год, с 1 апреля следующего года производится дополнительное увеличение размера страховой пенсии на разницу между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации и индексом роста потребительских цен. При этом дополнительное увеличение размера страховой пенсии (с учетом ранее произведенной индексации) не может превышать индекс роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий.

<sup>25</sup> Например, не прошло и нескольких недель со дня внесения поправок ко второму чтению, как в сентябре 2018 г. ЦБ РФ опубликовал данные, что инфляция в 2019 г. может увеличиться до 5–5,5% по сравнению с 3,2%, лежащими в основе расчетов параметров индексации страховых пенсий. Исходя из этих параметров утверждалось, что благодаря ППВ пенсии будут проиндексированы в два раза выше инфляции, чего теперь может не быть.

<sup>26</sup> Обсуждение ситуации, возникновение которой вероятно после 2024 г., наверное, может показаться не очень актуальным в 2018 г. За это время многое может кардинальным образом измениться. Но нам все же представляется целесообразным показать возникающие проблемы, с тем чтобы развитие пенсионной системы шло не назад, а вперед.

Проведенный в 2013 г. анализ подхода к индексации пенсий «Индексация по зарплате с учетом доходов ПФР» выявил ряд существенных дефектов [6], что, собственно, и обусловило необходимость и целесообразность разработки нового подхода к индексации страховых пенсий, который был реализован и законодательно установлен в рамках ныне действующей пенсионной формулы и детально раскрыт в проектах методик, указанных в разделе 2.2.

Основываясь на результатах ранее проведенного анализа, кратко повторим, в чем состояли и будут состоять эти дефекты.

1) Показатели, учитываемые при определении размера индексации страховых пенсий, однозначно не определены.

В качестве примера рассмотрим показатель «Индекс роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховых пенсий». О каких доходах идет речь? Только от страховых взносов или всех с учетом трансфертов? Надо ли учитывать доходы от страховых взносов по дополнительным тарифам, уплачиваемым страхователями, имеющими рабочие места с соответствующим классом вредности? В расчет надо брать всех получателей страховых пенсий или только неработающих пенсионеров, так как работающим пенсионерам пенсия не индексируется? А если только неработающих, то тогда надо из доходов вычитать расходы на выплаты пенсий работающим пенсионерам, так как иначе будет получаться заведомо некорректный результат? Надо ли учитывать досрочников, пенсии которых должны финансироваться за счет специального целевого трансферта?

И таких вопросов, не имеющих однозначного ответа в рамках текста закона и требующих детального раскрытия, можно привести еще множество.

Из приведенного выше анализа с очевидностью следует, что для однозначности определения показателей, участвующих в формировании коэффициента индексации страховых пенсий и порядка определения самого этого показателя, необходимо детальное и подробное описание, что понимать под этими показателями, из каких публичных форм они могут быть получены и/или каким образом они могут быть рассчитаны. Это могло быть сделано либо в тексте самого 400-ФЗ (что вряд ли соответствует стилю, характерному для текстов законов), либо через отсылочную норму,

наделяющую Правительство РФ правом разработать и утвердить соответствующий порядок определения коэффициента индексации страховых пенсий.

Однако ничего подобного в законе не сделано, вместо этого Правительство РФ наделяется ничем не регламентированным правом определять эти показатели, что лишает заинтересованные стороны возможности контроля обоснованности принимаемых решений.

2) Ограничение индексации пенсий индексом роста среднемесячной заработной платы в РФ за предшествующий год.

В чем могли состоять содержательные аргументы в пользу ограничения индексации пенсий в соответствии с размером индекса средней заработной платы по РФ даже при наличии возможностей по доходам бюджета ПФР?

Возможно, такое ограничение введено с целью не допустить «переиндексацию» пенсий, чтобы рост пенсии не обгонял рост заработной платы. Действительно, в течение длительного периода рост пенсий в размерах, превышающих рост заработной платы (если такое даже теоретически возможно), мог бы иметь негативные последствия. Однако для каждого конкретного года это вполне допустимо (при наличии соответствующих доходов пенсионной системы) и в ряде случаев целесообразно.

Отметим, что в предшествующие годы такие прецеденты уже были (2007, 2009, 2010, 2015 гг.), когда размер индексации пенсий превышал индекс средней заработной платы.

Более того, если ставится цель повышения в перспективе соотношения уровня средней пенсии и средней заработной платы по РФ (так называемый коэффициент замещения), то, учитывая текущий уровень около 33%, опережающий рост пенсий в течение какого-то периода может быть целесообразен. Ограничение индексации пенсий индексом средней зарплаты будет вести к тому, что соотношение средней пенсии и средней зарплаты в принципе не будет иметь возможностей к росту. Более того, будет реализовываться понижательная динамика — в силу того что средний размер пенсий по новым назначениям ниже среднего размера пенсий в целом (в том числе в связи с эффектом «уходящей» валоризации).

Логически противоречивым является положение, в соответствии с которым дополнительное увеличение размера страховой пенсии (с 1 апреля) свыше ИПЦ возможно только при условии, что индекс средней зарплаты превышает ИПЦ, даже при наличии доходов,

позволяющих индексацию выше инфляции. Такой подход не поддается разумному объяснению.

Таким образом, механизм индексации, ограничивающий рост пенсий индексом средней зарплаты, может приводить к парадоксальным и некорректным результатам. С нашей точки зрения, показатель «годовой индекс роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации» не может использоваться в качестве одного из параметров при определении величины индексации страховых пенсий. Более содержательным и уместным является показатель, отражающий доходы бюджета ПФР от страховых взносов, соотношенные с объемом страховых пенсионных прав (при соответствующем раскрытии этого показателя — см. выше).

3) При определении коэффициента индексации страховой пенсии на планируемый год учитываются индексы показателей (ИПЦ, индекс зарплаты, индекс доходов ПФР) за год, предшествующий планируемому; такой подход в принципе не может обеспечить финансовую сбалансированность и устойчивость пенсионной системы в среднесрочной и тем более долгосрочной перспективе. При определении размера индексации необходимо основываться на показателях на планируемый период и прогнозных показателях как минимум на среднесрочный, а по возможности на долгосрочный период. Также целесообразно обеспечивать равномерную индексацию по годам планируемого периода (например, шестилетнего).

4) Предлагаемый подход к индексации страховых пенсий не предусматривает в качестве ограничителя роста пенсий целесообразность формирования резерва пенсионной системы, что способствовало бы укреплению ее финансовой устойчивости.

5) В условиях снизившейся до уровня менее 5% инфляции сохранение порядка двухшаговой индексации (с 1 февраля по ИПЦ и с 1 апреля дополнительно) вряд ли целесообразно. Размер индексации с 1 апреля будет, как правило, незначителен, и величина прибавки пенсии, измеряемая в несколько десятков рублей, может вызывать ненужное раздражение у пенсионеров. Более целесообразно осуществлять индексацию либо с 1 февраля (когда уже известен ИПЦ), либо с 1 января на основе ожидаемого ИПЦ, либо ИПЦ за «ноябрь — ноябрь».

В заключение анализа нововведений в пенсионном законодательстве отметим, что законодательство, действующее с 2015

по 2019 г., изначально было нацелено на максимальную прозрачность порядков и процедур определения размера бюджетных трансфертов на выплату страховых пенсий и размера индексации пенсий. Другое дело, что в силу разных причин не все получилось. Но сохранялся потенциал движения в этом направлении. Изменения, вступающие в силу с 2019 г., с нашей точки зрения, это шаг в несколько другом направлении.

Если указанные выше проблемы (разделы 2.4 и 2.5) не столь актуальны в период 2019–2024 гг., поскольку параметры индексации страховых пенсий установлены законом, то к 2025 г. решение этих проблем, с нашей точки зрения, необходимо.

Поэтому к 2025 г. было бы целесообразно разработать и утвердить нормативные документы, регламентирующие порядок определения размера индексации страховых пенсий, целевых бюджетных трансфертов и формирования и расходования резерва системы ОПС.

# Заключение

Повышение пенсионного возраста — стратегически необходимое решение, которое окажет влияние на экономику страны, бюджет, уровень пенсий и бедности, рынок труда и другие сферы.

В настоящем докладе представлены результаты проведенных в ИНСАП РАНХиГС исследований по оценке последствий варианта ППВ и других законодательных нововведений в пенсионном законодательстве, принятых в октябре 2018 г.

Основные выводы и предложения по результатам исследований состоят в следующем:

## 1. Влияние ППВ на параметры системы ОПС.

1.1. ППВ позволит улучшить баланс между численностью работников, за которых уплачиваются страховые взносы на ОПС, и численностью получателей страховой пенсии с 1,1 в 2018 г. до 1,2 в 2028 г. Это обеспечивается за счет:

- а) сокращения численности получателей страховых пенсий — 3 млн чел. к 2024 г. и 5 млн чел. к 2030 г.;
- б) увеличения численности работников в связи с ППВ — около 0,4 млн чел. к 2024 г. и 1 млн чел. к 2030 г., что частично компенсирует снижение численности трудовых ресурсов.

Однако после 2028 г. отношение численности работников к численности получателей страховой пенсии возобновит снижение до уровня 1,1 к 2040 г.

- 1.2. Расчеты показывают, что при сохранении текущих параметров пенсионной системы (без ППВ) в долгосрочной перспективе рост пенсий не менее ИПЦ устойчиво может обеспечиваться только при экономическом росте более 0,5%.

Однако индексация пенсий только лишь по ИПЦ в течение длительного периода не может считаться социально приемлемой, так как ведет к существенному ухудшению пенсионных индикаторов за период 2018–2050 гг. (отношение среднего размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров к ПМП снижается с 169 до 156%, к средней зарплате по РФ — с 33,5 до 10/17/22%, отношение расходов на выплату страховых пенсий к ВВП — с 6,7 до 2,6/4,8/5,9% в зависимости от сценария макропрогноза).

Поэтому более социально приемлемым и реалистичным представляется вариант, в котором пенсии индексируются выше ИПЦ, например, в меру роста доходов бюджета ПФР от страховых взносов (в расчете на одного пенсионера). Моделирование такого варианта индексации пенсий показало, что без ППВ возможно достичь долгосрочного роста пенсий выше инфляции при высоких и средних темпах экономического роста. При низких темпах пенсионная система оказывается в зоне риска.

- 1.3. Моделирование параметров пенсионной системы в условиях реализации принятых решений в части ППВ и уровней пенсий показывает:

- 1) Рост среднего размера пенсии за период 2019–2024 г. в реальном выражении составит около 10%.
- 2) При оптимистичном и умеренном сценариях пенсии растут с опережением ИПЦ не только в период ППВ (до 2028 г.), но и в дальнейшем; отношение среднего размера пенсии по старости неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера увеличится до 188% к 2024 г., до 231/208% к 2030 г. и превысит 400/250% к 2050 г. (Отметим, что Стратегией пенсионной реформы было предусмотрено достижение 250–300% к 2030 г.) Трансферт ФБ снижается с 1,8% ВВП 2018 г. до 0,8/1,2% к 2028 г. и далее сохраняется на этом уровне (согласно сценарным допущениям о сохранении соответствующих пенсионных льгот, финансируемых за счет трансфертов).

- 3) В рамках консервативного сценария даже при условии ППВ обеспечить рост пенсий хотя бы по уровню ИПЦ после 2024 г. возможно при условии практического неизменного уровня трансферта ФБ (снижение до 1,4% ВВП 2028 г. с дальнейшим повышением до 1,6% ВВП к 2035 г. и далее). Соотношение среднего размера пенсии неработающего пенсионера с прожиточным минимумом пенсионера достигнет 195% к 2028 г., а далее стабилизируется на этой отметке.

Отношение пенсии к средней заработной плате по РФ снизится до 25–28% к 2050 г. в зависимости от сценария.

- 4) Бюджетные проектировки на планируемый период сформированы исходя из прогноза МЭР, который в наших расчетах определен как оптимистичный сценарий. Если же экономический рост будет скромнее, например в соответствии с умеренным / консервативным сценарием, то для обеспечения установленного законом роста пенсий потребуются выделение трансфертов в период 2019–2024 гг. на 1075/1689 млрд руб. (0,9/1,4% ВВП) больше, чем по расчету при оптимистичном сценарии.
- 5) Снижение расходов на выплату страховых пенсий (по сравнению с вариантом без ППВ), обусловленное сокращением численности их получателей в связи с ППВ за период с 2019 по 2024 г., составит 1,9–2 трлн руб. (1,4–1,5% ВВП). Дополнительные расходы на рост среднего размера пенсии неработающих пенсионеров примерно на 1000 руб. ежегодно в период 2019–2024 гг. составляют от 1,3 до 3,1 трлн руб. (1,1–2,5% ВВП) в зависимости от сценария макропрогноза. Превышение экономии от ППВ над увеличением расходов на выплаты пенсий будет только при реализации оптимистичного сценария. Более низкие темпы экономического роста приведут к увеличению размера трансфертов на 0,6–1,2 трлн руб. (0,5–1,0% ВВП) по отношению к варианту без ППВ. То есть при высоких темпах роста экономики у бюджета будет «экономия», а при более скромных — «перерасход».

Если исходить из среднего (умеренного) сценария, то ППВ «обойдется» федеральному бюджету

в дополнительные 500–600 млрд руб. за 2019–2024 гг., или 0,4–0,5% ВВП.

Также надо учесть увеличение совокупных расходов бюджетной системы (не относящихся к пенсионной системе) на реализацию мер по смягчению последствий ППВ (увеличение пособий по безработице, программы переобучения и др.) в сумме около 100 млрд руб. (0,1% ВВП), а также бизнеса (предоставление работникам предпенсионного возраста двух дней на бесплатную диспансеризацию с сохранением зарплаты) — около 20 млрд руб. (0,02% ВВП) за 2019–2024 гг.

- 6) Следует отметить, что ускоренный рост пенсий в 2019–2024 гг. формирует повышенную базу пенсионных обязательств на следующие периоды, что при невысоких темпах экономического роста и тем более при спаде подвергнет риску устойчивость пенсионной системы и ограничит возможности сохранения такого роста пенсий, к которым «привыкнет» население, в период после 2024 г. и особенно после 2028 г.
- 7) С другой стороны, если оценивать принятые решения с позиций сегодняшних пенсионеров, то увеличение их пенсий, в том числе за счет дополнительного направления бюджетных трансфертов, которого в отсутствие решения о ППВ, по всей видимости, не было бы, то это позитивно. В частности, это увеличит располагаемые доходы пенсионеров, платежеспособный спрос, прежде всего на недорогие российские товары и услуги, а это может содействовать экономическому росту. Поэтому в текущих условиях, возможно, это одно из наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств (естественно, в разумных пределах, учитывая, что увеличение текущих пенсий формирует повышенные пенсионные обязательства в последующие периоды, а это создает риски их финансового обеспечения).
- 8) Если оценивать влияние ППВ на уровень пенсий, то расчеты показывают, что для обеспечения роста абсолютных размеров пенсий в параметрах, предусмотренных Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы (2,5 ПМП к 2030 г.), и устойчивости страховой

пенсионной системы в долгосрочном периоде ППВ является необходимой, но недостаточной мерой. На ППВ, по оценке, приходится примерно 20–25% целевого результата. Еще 10–15% могут быть достигнуты за счет других мер в рамках пенсионной системы. Остальные 60–70% находятся вне пенсионной системы—это экономический рост и вывод зарплат из «тени».

1.4. При всех сценариях, даже при ППВ, снижается величина отношения средней страховой пенсии к средней зарплате по РФ (так называемый коэффициент замещения— КЗ), что свидетельствует о постепенной утрате пенсионной системой своей основной функции—страхование утраченного заработка. Если ставить цель увеличить (или хотя бы не снижать) величину КЗ, то, не считая ППВ, ресурс которого на среднесрочную перспективу исчерпан и которое максимум может дать увеличение с текущего уровня КЗ, равного 33,5%<sup>27</sup>, до 36,5%, то единственно возможными направлениями являются (каждое по отдельности или в комбинации):

- 1) Легализация рынка труда, что может обеспечить дополнительное увеличение КЗ до 3 п.п. (при постоянных остальных факторах).
- 2) Увеличение тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование до величины 28% к 2050 г., или на 7 п.п. по отношению к текущему уровню эффективного тарифа (около 21%), а если ставить цель КЗ = 40%, то тариф должен быть около 35% (исходя из оценки, что в силу объективных факторов трансферт может снизиться на 60% (в соотношении с ВВП) к 2050 г.).
- 3) Увеличение трансферта: для обеспечения КЗ = 33% необходимо увеличить трансферт ФБ в% ВВП в 1,35 раза к 2050 г.—до 2,4% ВВП (к уровню 1,8% ВВП в 2018 г.). При цели КЗ = 40% потребуются увеличение трансферта в период до 2024 г. в 1,7 раза (3% ВВП), а к 2050 г.—в 2,3 раза—до 4% ВВП (при сохранении текущего уровня эффективного тарифа—около 21%).

Но возможности реализации указанных направлений повышения КЗ в рамках российской страховой

<sup>27</sup> Для неработающих пенсионеров.

пенсионной системы ограничены. В других странах выплаты за счет государственных пенсий дополняются за счет корпоративных и частных накопительных систем. Однако в настоящее время, с нашей точки зрения, не просматриваются предпосылки для того, чтобы в среднесрочной перспективе накопительные пенсионные системы стали значимым фактором повышения уровня пенсий российских пенсионеров.

## 2. Влияние ППВ на рынок труда.

- 1) В случае низких темпов роста экономики и при отсутствии достаточного количества рабочих мест, которые смогут занять лица в новых предпенсионных возрастах, ППВ окажет определенное влияние на рынок труда. Уровень безработицы может вырасти с 5,2% в 2017 г. до 5,6–6,9% к 2024 г. и до 6,1–8,5% к 2028 г. в зависимости от сценария реакции рынка труда на ППВ. Прирост численности безработных может составить 0,5–1,5 млн чел. к 2024 г. и 0,9–2,7 млн чел. к 2028 г. относительно сценария без ППВ.
- 2) ППВ в таком случае окажет значительное влияние на рынок труда возрастных работников. Уровень безработицы к 2028 г. может вырасти для 60–64-летних мужчин с 3,6% в 2017 г. до 14,2–38,9% в зависимости от сценария реакции на рынке труда, для 55–59-летних женщин — с 3,3 до 11,2–29,3% соответственно.
- 3) С точки зрения рисков безработицы в предпенсионных возрастах, возможно, следует обратить особое внимание на период с 1 июля 2022 г. по 31 декабря 2023 г., когда новых назначений страховой пенсии, за исключением досрочных, не будет, в результате в этот период следует быть готовым к максимальному за весь переходный период притоку лиц, вынужденных задержаться на рынке труда из-за невозможности получать пенсию в связи с ППВ («потенциально уязвимых»). В первые несколько лет ППВ (2019–2022 гг.) численность «потенциально уязвимых» будет увеличиваться на 100–200 тыс. чел. ежегодно, в 2023 г. — около 550 тыс. чел., далее около 300–400 тыс. чел. ежегодно, часть из которых будут продолжать работать, а часть пополняют ряды безработных.
- 4) ППВ позволит частично компенсировать падение численности занятых в экономике в долгосрочной перспективе. Если

без ППВ этот показатель снижается к 2030 г. на 4,8 млн чел. (7% от численности занятых в 2018 г.), то при ППВ — на 2,2–4,0 млн чел. (3–6%) — в зависимости от сценария реакции рынка труда. В среднесрочной перспективе эффект будет не столь значительным: к 2024 г. ППВ позволит компенсировать снижение численности занятых на 0,5–1,5 млн чел.

### 3. Влияние ППВ на уровень бедности.

- 1) ППВ (без учета ускоренного роста пенсий в 2019–2024 г. оказывает негативное влияние на уровень бедности, что вступает в определенное противоречие с одной из центральных задач Майского 2018 г. Указа Президента о снижении уровня бедности в два раза к 2024 году. Разрыв между уровнем бедности при ППВ и без ППВ на десятом году реформы для всего населения составляет 0,6–0,8 п.п. в зависимости от сценария макропрогноза.
- 2) Однако экономический рост и связанный с ним рост доходов населения, а также ускоренный рост пенсий в 2019–2024 гг. купирует негативное влияние ППВ на уровень бедности населения в целом. Абсолютный показатель бедности населения в результате ППВ снижается по отношению к 2018 г. при умеренном и оптимистичном сценариях. При уровне бедности 13,1% в 2018 г. доля бедного населения составит 11,9 и 9,8% в 2028 г. при умеренном и оптимистичном сценариях. Но слабый экономический рост по консервативному сценарию уже не компенсирует негативные последствия ППВ, и уровень бедности вырастает до 13,3%.
- 3) ППВ особенно негативно скажется на положении граждан будущего предпенсионного возраста (женщины 55–59 лет, мужчины 60–65 лет). По сравнению с базовым годом уровень бедности для них увеличится в 1,5–1,9 раза, то есть с 4,2 до 6,1–8,1% в зависимости от сценария макропрогноза.
- 4) ППВ требует формирования сопутствующего комплекса мер, профилирующих риски роста бедности в предпенсионных возрастах. Основными инструментами по борьбе с бедностью должны стать различные программы рынка труда (как пассивные — пособие по безработице, так и активные — содействие трудоустройству), пособие по нуждаемости, а также механизмы досрочного и раннего выхода на пенсию. В качестве

общего инструмента по снижению бедности необходимо проработать вопрос введения налогового вычета по НДФЛ лицам с доходами от трудовой деятельности не более 1–2 ПМ.

#### 4. Предложения в части развития системы ОПС.

- 1) Продолжить реформирование системы досрочных пенсий в связи с работой во вредных и особых условиях труда.
- 2) Усиливать зависимость размера страховой пенсии от личного участия застрахованных лиц в пенсионной системе (на основе учета страховых взносов за весь период трудовой деятельности, повышения требований к продолжительности страхового стажа и количеству индивидуальных пенсионных коэффициентов как условиям назначения страховой пенсии). Это будет повышать оценку ее справедливости в глазах населения, стимулировать застрахованных лиц к формальной занятости и более продолжительной трудовой деятельности.
- 3) Ввести порядок, предусматривающий формирование и установление тарифа страховых взносов на ОПС на планируемый период (например, шестилетний), обеспечивающего поступление страховых взносов в объемах, достаточных для выплаты страховых пенсий в социально приемлемом размере (за исключением нестраховых ее компонент, связанных с льготами отдельным категориям пенсионеров, которые должны финансироваться за счет целевых бюджетных трансфертов). Тариф должен рассчитываться, исходя из демографических и макроэкономических прогнозов, и согласовываться организациями, представляющими интересы пенсионеров, работников, работодателей, при участии государства в качестве арбитра (например, на площадке РТК). При этом отказаться от начисления тарифа (в настоящее время 10%) на выплаты, превышающие базу для уплаты страховых взносов на ОПС, так как размер страховой пенсии формируется в зависимости от взносов в пределах этой базы.
- 4) Регламентировать порядки расчета бюджетных трансфертов, размера индексации страховых пенсий, формирования и расходования резерва системы ОПС, позволяющие повысить обоснованность решений при формировании бюджета пенсионной системы, сделать эти процедуры и формируемые на их основе решения прозрачными для всех заинтересованных сторон, включая Государственную думу РФ, Совет Федерации РФ,

Счетную палату РФ, общественные объединения, в том числе представляющие интересы работников и работодателей, экспертное сообщество и др.

- 5) Постепенно освобождать страховую пенсионную систему от несвойственных ей функций нестрахового характера, возложив соответствующие выплаты на систему социальной защиты и другие государственные функции. В целях корректной оценки стоимости соответствующих госфункций исключить расходы на соответствующие выплаты из состава трансферта в пенсионную систему, а учитывать эти расходы в субсидиях (если они необходимы) соответствующим видам деятельности /отраслям /ведомствам. Например, расходы на нестраховые периоды в связи со службой в армии учитывать в расходах на оборону, а компенсацию выпадающих доходов в связи с льготными ставками страховых взносов — в расходах на поддержку национальной экономики и т.п.

## 5. О перспективах пенсионной накопительной системы.

Потенциал развития накопительных пенсионных систем в России в среднесрочной перспективе будет ограничен прежде всего из-за внешних по отношению к пенсионной системе факторов («инвестиционный климат»; низкий уровень доходов большей части населения и доверия к пенсионной системе; социально-политические ограничения на целесообразное для накопительных систем инвестирование — преимущественно в зарубежные активы), а также внутренних факторов. Начало периода существенных выплат накопительной пенсии (с 2022 г.) может обострить ситуацию с финансовой устойчивостью НПФ. Высоки риски того, что в случае их неплатежеспособности государству, по аналогии с банками, придется нести значительные расходы по выплате накопительных пенсий в размере номинала, а пенсионеры могут понести потери в части утраченного инвестиционного дохода.

Все это подтверждает, что страховая пенсионная система, основанная на принципах солидарности поколений, в обозримой перспективе будет являться основой материального обеспечения для лиц старших возрастов.

# Приложение А

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕСЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЙ В ПЕНСИОННУЮ СИСТЕМУ

Повышение пенсионного возраста требует внесения определенных корректив в пенсионную систему (в дополнение к тем, что были указаны выше). Эти изменения, вообще говоря, целесообразны и вне зависимости от ППВ, но его реализация делает их еще более актуальными.

1. Введение пенсионного бюджетного правила, которое должно установить порядок формирования бюджетных трансфертов на финансирование выплат страховых пенсий, определения размера индексации страховых пенсий, резерва пенсионной системы.

Федеральными законами 167-ФЗ и 400-ФЗ от декабря 2013 г. было предусмотрено, что Правительство РФ должно утвердить Методику расчета межбюджетных трансфертов, направляемых в бюджет ПФР на финансирование страховых пенсий, и Методику определения стоимости одного пенсионного коэффициента (СПК). Данные методики при непосредственном участии специалистов ИНСАП были разработаны, согласованы заинтересованными министерствами, но в силу определенных причин до сих пор не выпущены. В результате процесс формирования бюджета ПФР в части доходов и расходов на страховые пенсии и определения размера индексации пенсий, в основе которого лежит величина СПК, недостаточно регламентирован. Это снижает прозрачность пенсионной системы, делает процесс

определения размера трансфертов и индексации пенсий отчасти «понятийным», что тормозит достижение целей, предусмотренных Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы, утвержденной Правительством РФ в 2012 г. Изменениями в пенсионное законодательство ссылки на соответствующие методики исключены из текста законов. Но это не отменяет необходимость регламентации соответствующих процедур.

167-ФЗ также было предусмотрено принятие Закона о резерве Пенсионного фонда РФ, который до настоящего времени не разработан. Вместе с тем наличие резерва позволяло бы повысить устойчивость пенсионной системы.

Указанные проблемы в условиях ППВ приобретают еще большую остроту.

При ППВ, особенно когда предусматриваются столь высокие темпы повышения (по 12 месяцев в год), в тот год, когда практически не будет притока новых пенсионеров, как бы возникает «экономия» средств и возможность повышенной индексации. Но в следующий год эти пенсионеры начнут получать пенсию, и возможности по такому же росту пенсий сократятся. Поэтому со всей очевидностью возникает необходимость резервирования «экономии» (всей или определенной части) для обеспечения равномерной динамики пенсий.

Регламентирование порядков расчета бюджетных трансфертов, размера индексации страховых пенсий, формирования и расходования резерва системы ОПС позволят сделать эти процедуры и формируемые на их основе решения прозрачными для всех заинтересованных сторон, включая Государственную думу РФ, Совет Федерации РФ, Счетную палату РФ, общественные объединения, в том числе представляющие интересы работников и работодателей, экспертное сообщество и др.

2. Финансирование системы ОПС на основе актуарно обоснованной ставки тарифа страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию и отмена льготных ставок страховых взносов.

Необходимо разработать порядок формирования актуарно обоснованного тарифа на планируемый период (например, шестилетний), учитывающего социальные, демографические и макроэкономические факторы. Тариф должен быть таким, чтобы при планируемых уровнях ФОТ обеспечивалось поступление страховых взносов в объемах, достаточных для выплаты страховых пенсий в социально приемлемом размере (за исключением

нестраховых ее компонент, связанных с льготами отдельным категориям пенсионеров, которые должны финансироваться за счет целевых бюджетных трансфертов). Тариф должен согласовываться организациями, представляющими интересы пенсионеров, работников, работодателей, при участии государства в качестве арбитра (например, на площадке РТК). Тариф устанавливается на плановый период. Предлагается начиная с 2025 г. осуществить поэтапный переход от тарифа  $22\% + 10\%$  к актуарно обоснованному тарифу.

Также необходимо ввести мораторий на предоставление новых льготных ставок страховых взносов и прекратить их действие в законодательно установленные сроки.

3. Усиление страхового характера солидарной пенсионной системы.

За долгую историю существования советской, а затем российской пенсионной системы в процессе решения конкретных задач и реагирования на возникающие вызовы государство постепенно нагружало и нагружает пенсионную систему множеством несвойственных ей функций нестрахового характера (рис. А.1).

Что подразумевается под нагруженностью пенсионной системы дополнительными функциями?

Через пенсионную систему опосредованно субсидируется бизнес в виде предоставления льготных тарифов страховых взносов. На компенсацию выпадающих доходов пенсионной системы в связи с льготными тарифами федеральный бюджет вынужден предоставлять пенсионной системе трансферт в размере около 500 млрд руб. Также за счет трансферта федерального бюджета финансируются досрочные пенсии, расходы на которые должен был бы нести соответствующий бизнес. Помимо этого, субсидируется региональная политика в районах Крайнего Севера. Есть расходы пенсионной системы, которые, вообще говоря, должны относиться к затратам на оборону, на правоохранительную деятельность, на международную деятельность. Пенсионная система нагружена существенной по масштабам функцией социальной защиты уязвимых категорий пенсионеров, например, повышенные пенсии пенсионерам старше 80 лет.

Что же получается в результате? С одной стороны, размывается основная — страховая — функция пенсионной системы, снижается ее эффективность. С другой стороны, искажается стоимость соответствующих государственных функций и, что, может быть, более существенно, искривляется система рыночных цен. А в системе

# ФУНКЦИИ, ИСТОРИЧЕСКИ ВОЗЛОЖЕННЫЕ НА ПЕНСИОННУЮ СИСТЕМУ

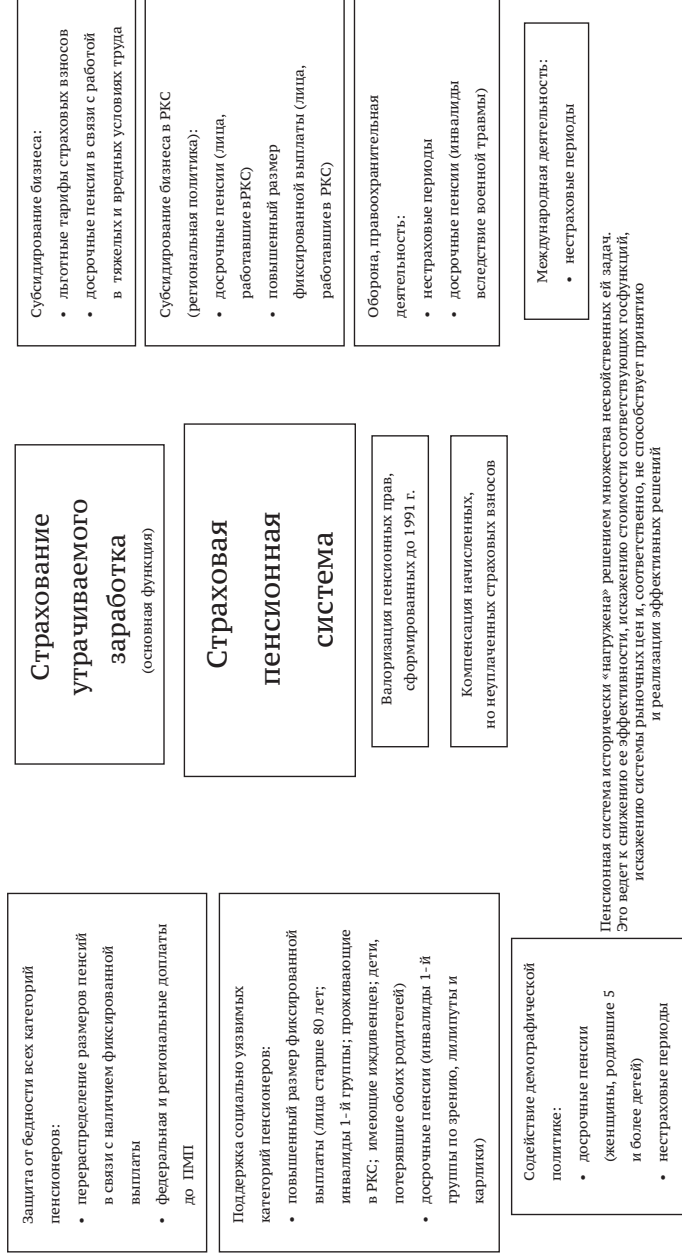


Рис. А.1. Функции, исторически возложенные на пенсионную систему

искаженных цен принятие эффективных экономических решений становится практически невозможным.

В этой связи возникает такой образ. Хотели создать спортивный автомобиль, но по ходу дела решили: «а давайте он еще будет выполнять функцию цементовоза», и перереформатировали его под это. В итоге не получилось ни того, ни другого. Так и с пенсионной системой: и функция пенсионного обеспечения, и функция социальной защиты, и функция поддержки бизнеса эффективно не выполняются.

Поэтому было бы более рационально постепенно освободить страховую часть пенсионной системы от несвойственных ей функций, возложив соответствующие выплаты на адресную соцзащиту и другие госфункции. В целях корректной оценки стоимости соответствующих госфункций правильнее было бы учитывать расходы на соответствующие выплаты не в составе трансферта в пенсионную систему, а как финансовую поддержку (если она необходима) соответствующим видам деятельности. Например, расходы на нестраховые периоды в связи со службой в армии учитывать в расходах на оборону, а компенсацию выпадающих доходов в связи с льготными ставками страховых взносов в расходах — на поддержку национальной экономики.

Связанной с вышеуказанными факторами, но имеющей дополнительные причины проблемой российской страховой пенсионной системы является недостаточный уровень дифференциации пенсий в зависимости от заработка и стажа. В России размер пенсии относительно средней зарплаты высокооплачиваемых работников (с зарплатой в 1,5 раза выше средней) в 1,9 раза больше размера пенсий низкооплачиваемых работников (с зарплатой в 2 раза ниже средней), в то время как в среднем по странам ЕС пенсия у высокооплачиваемых работников в среднем в 2,3 раза выше, чем у низкооплачиваемых. Увеличение зависимости размера страховой пенсии от личного участия застрахованных лиц в пенсионной системе будет способствовать укреплению страховых основ системы обязательного пенсионного страхования, сделает ее более справедливой в глазах населения и будет стимулировать застрахованных лиц к формальной занятости и более продолжительной трудовой деятельности.

4. Корректировка повышающих коэффициентов к ФВ и количеству ИПК при более позднем начале получения пенсии.

Дифференциация этих «повышающих» коэффициентов для мужчин/женщин.

Федеральным законом 400-ФЗ предусмотрены повышающие коэффициенты при более позднем начале получения пенсии. Значения этих коэффициентов рассчитаны для условий пенсионного возраста 55 лет — женщины, 60 лет — мужчины. При ППВ требуется корректировка этих коэффициентов. Также целесообразно их дифференцировать в отношении мужчин и женщин.

5. Предоставить возможность более раннего начала получения пенсии между старым и новым ПВ (для неработающих пенсионеров), но в пониженном размере (с учетом понижающих коэффициентов).

Пенсия в пониженном размере устанавливается на весь последующий период получения пенсии. Следует иметь в виду, что при введении такого инструмента имеются определенные сложности, а именно наличие нормы о том, что материальное обеспечение пенсионера не может быть ниже прожиточного минимума пенсионера (ПМП). Поэтому при сохранении этой нормы ее можно предоставлять пенсионерам, чья пенсия после применения понижающего коэффициента с учетом других выплат и льгот превышает уровень, например, 1 или 1,5 ПМП, т. е. в эту группу войдут работники с относительно большим объемом пенсионных прав, за которых были внесены большие страховые взносы и которые имеют значительный трудовой стаж. Эта группа не будет многочисленной. Подобный подход является более корректным и соответствующим природе страховой пенсии, чем установленное в законе о ППВ право на получение страховой пенсии при наличии 40/37 лет стажа. Если действие этой нормы отменить (снять нижний предел в виде ПМП), то будет расти уровень бедности за счет пенсионеров, что вряд ли социально приемлемо.

6. О перспективах накопительной пенсионной системы.

Для устойчивого развития и функционирования накопительно-го компонента пенсионной системы:

- Экономика и финансовые рынки должны предоставлять возможности инвестирования долгосрочных накоплений, обеспечивающие их сохранность, приемлемые доходность и ликвидность на протяжении длительного периода.
- Уровень текущих доходов работающего населения (или его части, участвующей в формировании пенсионных накоплений,

которая должна быть значительной) должен позволять направлять в течение большей части трудовой деятельности на накопления часть доходов от текущего потребления, достаточную для формирования приемлемого уровня будущих пенсий.

- Для формирования у населения добровольной склонности к пенсионным накоплениям (то есть долгосрочным накоплениям без возможности их изъятия в период до наступления пенсионного возраста) необходимо, чтобы:

а) был достаточно высокий уровень доверия к государственным и финансовым институтам, в том числе к пенсионной системе;

б) у населения была достаточная уверенность в том, что его пенсионные накопления не пропадут и будут иметь доходность хотя бы не меньшую, чем доступные альтернативные инструменты накопления с аналогичным уровнем риска (например, депозиты крупнейших российских банков);

в) в частности, хотя бы на памяти одного поколения не было кризисов, приводящих к значительной потере стоимости накоплений.

- Для диверсификации бюджетного риска необходимы ограничения на инвестирование ПН в госбумаги.
- Для диверсификации странового риска необходимо наличие возможностей (в том числе политических) инвестирования пенсионных накоплений в значимых объемах в зарубежные активы (желательно, чтобы их стоимость имела отрицательную корреляцию по отношению к стоимости российских активов) и в значительной мере в экономики стран с молодым населением — для диверсификации демографического риска.

## Вывод

Практически все указанные необходимые условия для развития в значимых масштабах накопительного компонента в РФ не выполняются, и в среднесрочной перспективе не просматриваются предпосылки для этого.

Основные факторы, определяющие ограничения для развития пенсионных систем:

- Низкий уровень доходов большей части российского населения (13%-ный уровень бедности, 70% работников получают зарплату ниже средней — около 42 тыс. руб.).

- НПФ за прошедшее с начала их работы время (с 2005 г.) не смогли создать привлекательного для граждан пенсионного продукта (расчеты показывают, что доходность пенсионных накоплений за период с 2005 по 2017 г. была примерно в 1,5 раза ниже инфляции и финансовых инструментов с более низким уровнем риска).

Собственно, скептицизм в отношении перспектив добровольных пенсионных накоплений разделяют как представители ЦБ, так и индустрии НПФ.

Первый зампред Сергей Швецов назвал возможность замены обязательных накоплений добровольными мифом. По его мнению, развитию добровольных пенсионных накоплений препятствует отсутствие культуры накопления: «Психологический барьер и желание потратить деньги сейчас не перешагнуть» [7].

По мнению президента НАПФ Константина Угрюмова, система добровольных накоплений работать не будет, в том числе из-за дискредитации самой идеи накоплений государством. Льготы по добровольным взносам есть и сейчас, указывает Угрюмов, но желающих их платить что-то не видно: «А вы бы платили, если вас постоянно обманывают?» [8].

Поэтому страховая солидарная пенсионная система в обозримой перспективе будет являться основой материального обеспечения для лиц старших возрастов.

## Приложение Б

### Анализ влияния ППВ на рынок труда

Повышение пенсионного возраста (ППВ) окажет значительное влияние на рынок труда возрастных работников. Эффект от ППВ существенным образом будет зависеть от возможностей работников продолжить трудовую деятельность, а работодателей — предоставить дополнительные рабочие места. В противном случае существуют риски роста безработицы и бедности, для предотвращения которых необходимо будет направить дополнительные средства, что снизит потенциальный эффект от ППВ. С другой стороны, пожилые работники занимают лишь отдельный сегмент на рынке труда. В настоящее время среди всех занятых лишь около 10% старше трудоспособного возраста. Тем не менее существенные изменения внутри этого сегмента могут создать риски для рынка труда в целом в долгосрочной перспективе. В кратко- и среднесрочной перспективе (до 2024–2030 гг.) риски, вероятно, останутся невысокими даже при принятых темпах ППВ.

Анализ текущего положения лиц старших возрастов на рынке труда, по данным обследования рабочей силы (ОРС) в 2017 г., проведенного Росстатом, показывает следующее:

- 1) Уровень занятости в основных трудоспособных возрастах (25–49 лет) находится в России на уровне 90–95% для мужчин и 85–90% для женщин. Если не рассматривать людей, начавших получать пенсию

- досрочно, эти показатели держатся до 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, после чего начинают интенсивно снижаться.
- 2) Среди 45–59-летних уровень безработицы такой же, как у более молодых возрастных групп, а среди населения старше 60 лет даже ниже — 2,0–3,7%. С другой стороны, безработица в старших возрастах носит более затяжной характер, но разница не столь высока (средняя продолжительность нахождения в статусе безработного выше на 1–2 месяца). Таким образом, представление о массах безработных предпенсионного возраста, которые не могут найти работу, не находит подтверждения в статистике.
  - 3) Лишь 3,1% от всех экономически неактивных мужчин в возрасте 60–64 лет и 5,6% женщин в возрасте 55–59 лет желают вернуться на рынок труда, поэтому и скрытая безработица среди возрастных работников невысока. Решение о выходе с рынка труда для большинства пенсионеров окончательное и слабо связано со сложностями при поиске работы. Хотя население старших возрастов сталкивается с такими сложностями, представляется, что это не является для них основным мотивом ухода с рынка труда. Молодежь сталкивается с похожими проблемами, однако большинство находит в итоге работу. Основные факторы незанятости для пенсионеров — это дополнительный источник дохода в виде пенсий и плохое состояние здоровья. Поэтому дольше всех на рынке труда задерживаются работники с относительно хорошим состоянием здоровья.
  - 4) Качество и оплата рабочих мест для возрастных работников ниже, чем у более молодых работников, и это отличает ситуацию в России от ситуации в развитых странах мира — в меньшей степени от стран Восточной Европы (рис. Б.1).
  - 5) Доля уволенных (в связи с высвобождением, сокращением штатов, ликвидацией предприятия) во всех возрастах невысока — не более 17% относительно всех покинувших предыдущее место работы. Большинство решений о смене работы или уходе с рынка труда иницируется самими работниками: по личным или семейным причинам, по состоянию здоровья или другим причинам. Наиболее популярный ответ для неработающих людей старшего возраста — это выход на пенсию (66% для 55–59-летних, 83–88% — для тех, кто старше 60 лет).
  - 6) Также отметим, что работники старших возрастов не являются конкурентами ни молодым работникам, ни мигрантам. Хотя они и занимают, как и последние две группы, низкооплачиваемый

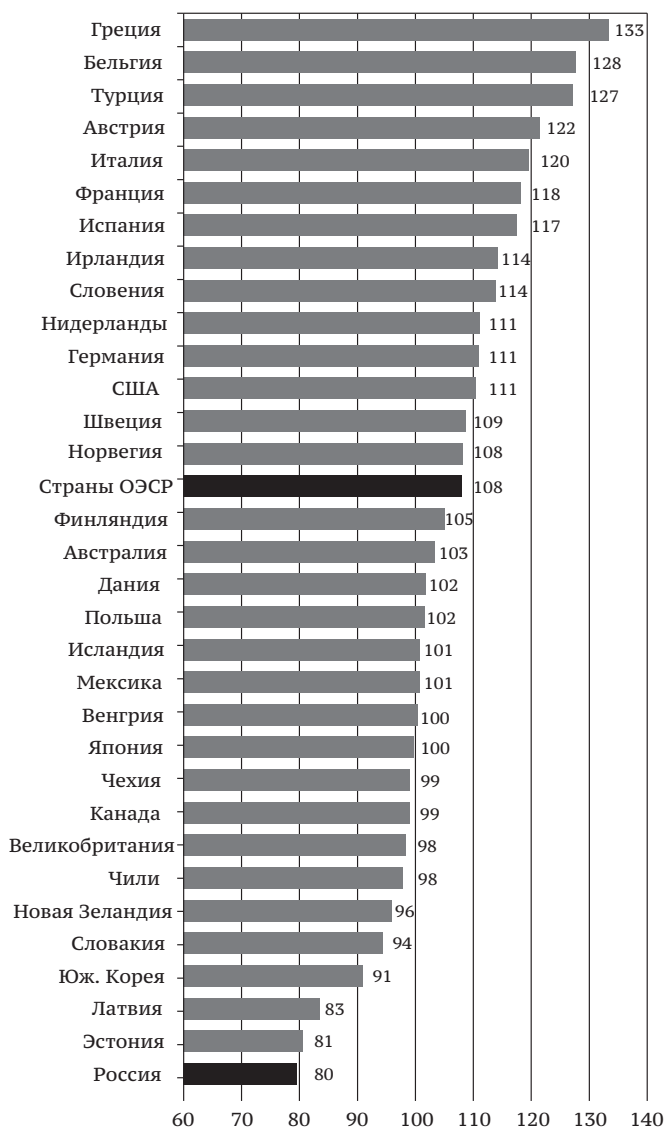


Рис. Б.1. Соотношение заработных плат 55–64-летних к заработным платам 25–54-летних, %

Источник: [9].

сегмент на рынке труда, они намного чаще работают в отраслях образования, здравоохранения и сельского хозяйства, где доля молодежи и мигрантов невысока.

Все это позволяет предположить, что в настоящее время выход с рынка труда для большинства пенсионеров — добровольное решение, вызванное личными обстоятельствами. Достижение установленного пенсионного возраста можно рассматривать как негласное соглашение между работниками и работодателями о завершении трудовой карьеры. Особенно этот договор соблюдается в организациях бюджетной сферы, которые характеризуются большей дисциплиной в соблюдении норм трудового и социального законодательства.

В целом, если исходить из данных Росстата, значительные сложности для трудоустройства работников старшего возраста в настоящее время можно признать преувеличением. Скорее всего, это возникает из-за несоответствия между ожиданиями по заработной плате среди населения старшего возраста и оценкой этих возрастных групп на российском рынке труда среди работодателей. Текущее положение на рынке труда возрастных работников говорит, что риски роста безработицы в кратко- и среднесрочном периоде хотя и существуют, но не столь высоки. Поэтому можно ожидать, что увеличение пенсионного возраста будет, скорее всего, сдвигать средний возраст выхода с рынка труда без значимого повышения уровня безработицы.

Риски на рынке труда для затронутых ППВ возрастных групп зависят от положения возрастных работников на рынке труда сейчас. При предположении, что в результате повышения пенсионного возраста занятость как минимум не уменьшится, «под ударом» оказываются те пожилые люди, которые при текущих пенсионных возрастах получают пенсию по старости и не работают (назовем их «потенциально уязвимыми» к ППВ). Можно предположить, что в новых условиях именно эти группы вынуждены будут удлинить свою трудовую карьеру, но сколько из них смогут продолжать работать на текущих рабочих местах или найдут новую работу, зависит от их способности работать и возможностей рынка труда. На рис. Б.2 представлена доля таких «потенциально уязвимых» к ППВ в каждой возрастной группе среди 55–59-летних женщин и 60–64-летних мужчин<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Формально «потенциально уязвимая» группа рассчитывается по модели, учитывающей в том числе частичное замещение текущих пенсионеров

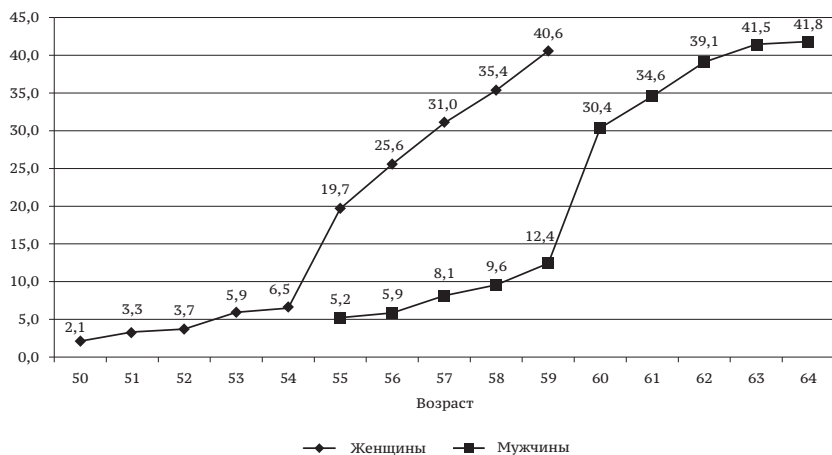


Рис. Б.2. Доля «потенциально уязвимой» части в каждой возрастной группе среди 55–59-летних женщин и 60–64-летних мужчин, % от всей однолетней группы

Источник: расчеты на основании данных ОРС-2017.

В самом пессимистичном сценарии «потенциально уязвимые» группы целиком пополняют число безработных, в самом оптимистичном — число занятых. Первый сценарий представляется совершенно нереалистичным, тогда как второй довольно реалистичен при высоких темпах экономического роста и в условиях снижения численности населения в основных трудоспособных возрастах. Однако такой сценарий не требует моделирования, так как не приведет к изменению текущего уровня безработицы. В итоге моделировались следующие сценарии реакции рынка труда на ППВ:

- среднеоптимистичный:  $\frac{3}{4}$  от этой группы пополняет число занятых,  $\frac{1}{4}$  — безработных;
- средний:  $\frac{1}{2}$  от этой группы пополняет число занятых,  $\frac{1}{2}$  — безработных;
- среднепессимистичный:  $\frac{1}{4}$  от этой группы пополняет число занятых,  $\frac{3}{4}$  — безработных.

по старости пенсионерами по инвалидности, а также сохранение части пенсионеров по старости за счет досрочного получения таких пенсий.

Доля таких «потенциально уязвимых» к ППВ групп увеличивается с возрастом из-за снижения численности занятых в старших возрастах. Следовательно, основные риски на рынке труда проявятся не в первые годы ППВ, а ближе к концу переходного периода. Это еще более усложняет прогноз, так как ситуация на рынке труда через 10 лет даже в сценарии без повышения пенсионного возраста может значительно изменяться по сравнению с текущей. Однако опираться в прогнозах возможно лишь на текущие данные по рынку труда.

Следует также отметить, что риски тем больше, чем выше новые уровни пенсионного возраста и темпы его повышения.

На рис. Б.3 и Б.4 представлены прогнозы уровня безработицы для возрастных групп, попавших под повышение пенсионного возраста<sup>29</sup>. Оценки представлены на финальный год ППВ — 2028 г. В результате ППВ уровень безработицы вырастет для 60–64-летних мужчин до 11,2–16,3% (в среднем для данной возрастной группы — 14,2%) по среднеоптимистичному сценарию и до 29,8–46,2% (в среднем — 38,9%) по среднепессимистичному сценарию, для 55–59-летних женщин соответственно от 7,9–14,3% (в среднем — 11,2%) до 19,2–39,2% (в среднем — 29,3%) в зависимости от сценария.

Из-за понижения нового ПВ на полгода для тех, кто должен был оформить пенсию в 2019–2020 гг., приток новых людей на рынок труда в этот период будет идти пониженными темпами по сравнению с притоком после 2020 г. С 1 июля 2022 г. по 31 декабря 2023 г. новых назначений страховой пенсии, за исключением досрочных пенсий, не будет, в результате в этот период следует быть готовым к максимальному за весь переходный период притоку «потенциально уязвимых» к ППВ. В первые несколько лет ППВ (2019–2022 гг.) численность «потенциально уязвимых» будет увеличиваться на 100–200 тыс. чел. ежегодно, в 2023 г. — около 550 тыс., далее около 300–400 тыс. чел. ежегодно, часть из которых будут продолжать работать, а часть пополнят ряды безработных.

<sup>29</sup> Все расчеты сделаны на основе принятых изменений пенсионного законодательства. Новый пенсионный возраст установлен на уровне 65 лет для мужчин, 60 лет для женщин. Темп повышения — по году в год, за исключением тех, кто без учета ППВ должен был бы оформить пенсию в 2019–2020 гг. Последние смогут оформить пенсию на полгода раньше нового установленного для них ППВ.

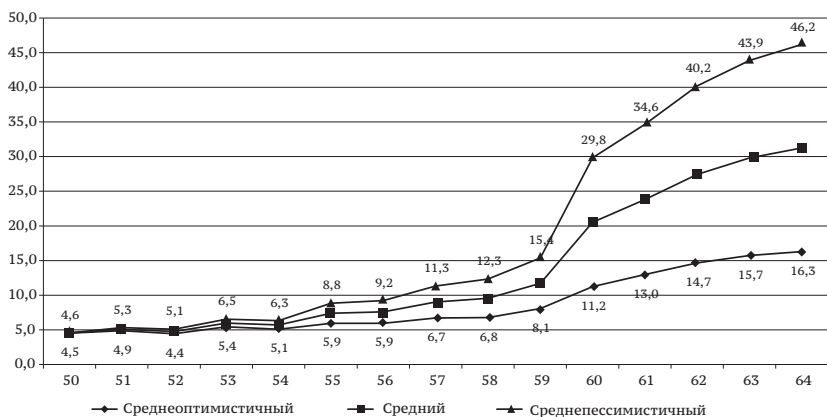


Рис. Б.3. Прогноз уровня безработицы среди 50–64-летних мужчин в трех сценариях реакции рынка труда

Источник: расчеты на основании данных ОРС-2017.

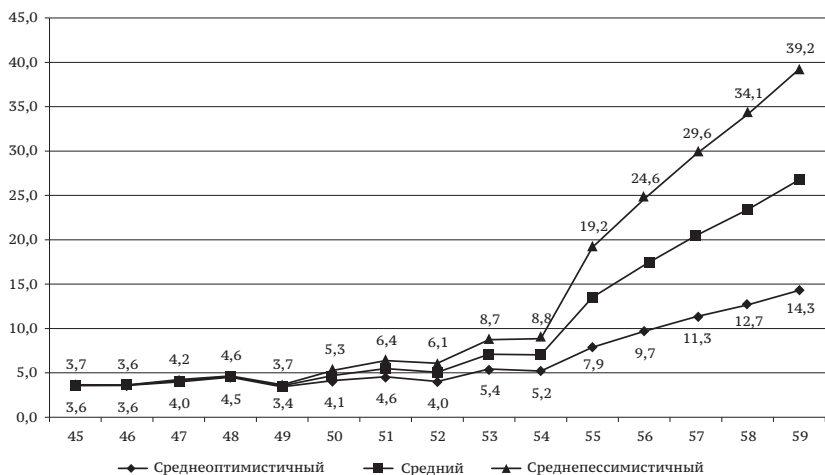


Рис. Б.4. Прогноз уровня безработицы среди 45–59-летних женщин в трех сценариях реакции рынка труда

Источник: расчеты на основании данных ОРС-2017.

Прогнозы, представленные на рис. Б.5, показывают, что ППВ позволит частично компенсировать падение численности занятых в экономике в долгосрочной перспективе. Если в инерционном сценарии (без ППВ) этот показатель снижается к 2030 г. на 4,8 млн чел. (7% от численности занятых в 2018 г.), то при различных сценариях реакции рынка труда — на 2,2–4,0 млн чел. (3–6%). В среднесрочной перспективе эффект будет не столь значительным: к 2024 г. ППВ позволит компенсировать снижение численности занятых на 0,5–1,5 млн чел.

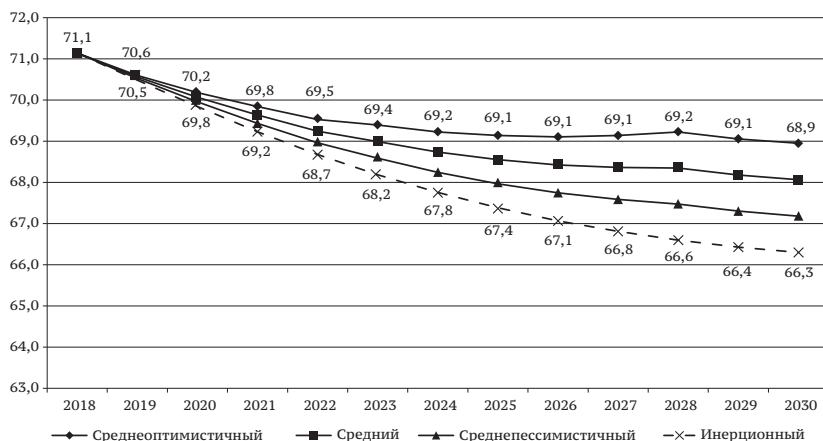


Рис. Б.5. Численность занятых при различных сценариях реакции рынка труда на ППВ, млн чел.

В то же время вырастет численность безработных, как показано на рис. Б.6. Прирост относительно инерционного сценария может составить от 0,9 до 2,7 млн чел. в зависимости от прогнозного сценария к 2028 г., что означает увеличение уровня безработицы в целом к 2028 г. до 6,1–8,5%. Подобный рост вызван высокими темпами повышения и существенной разницей между новыми и старыми пенсионными возрастами. Однако не в столь отдаленной и более легко прогнозируемой перспективе прирост численности безработных будет не столь значителен: к 2024 г. он составит 0,5–1,5 млн чел. Отметим, что при этом наблюдаемый

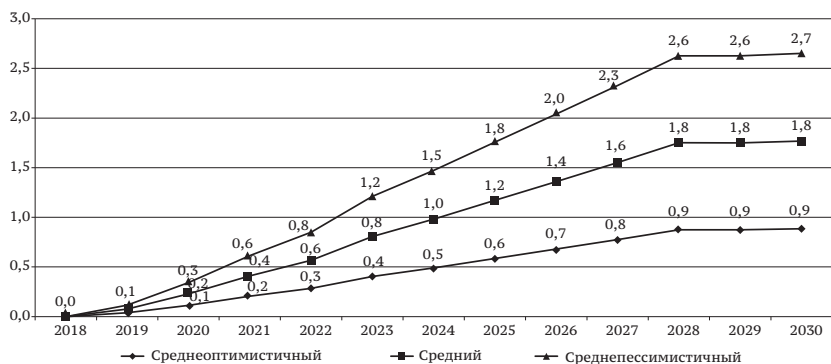


Рис. Б.6. Численность занятых при различных сценариях реакции рынка труда на ППВ, млн чел.

рост уровня безработицы будет несколько ниже за счет увеличения скрытой безработицы в старших возрастах. Тем не менее ППВ может привести к определенным рискам на отдельных сегментах рынка труда.

Можно выделить ряд факторов, позволяющих выбрать один из представленных сценариев динамики рынка труда как более вероятный. В сторону более позитивной реакции рынка труда на ППВ говорят следующие факторы:

- В условиях снижения численности населения в трудоспособном возрасте и при наличии в настоящее время неформального договора между работниками и работодателями о пенсионном возрасте как возрасте окончания трудовой карьеры работодатели будут дольше удерживать у себя работников старших возрастов.
- Не менее трети работников в России (и даже выше в старших возрастах) заняты в организациях, где главным собственником является государство. Можно предположить, что в результате изменения кадровой политики на таких предприятиях после повышения пенсионного возраста риски быть уволенными для лиц старших возрастов окажутся минимальными.
- Около 10% всех занятых в России являются самозанятыми или индивидуальными предпринимателями. Следовательно, выход с рынка труда является целиком и полностью их собственным решением.

- Ни в одной развитой стране повышение пенсионного возраста не привело к значительному росту уровня безработицы среди работников старших возрастов. С другой стороны, ни в одной из них повышение не было столь значительным (5 лет), а темпы обычно не превышали 3–6 месяцев в год.

Но есть факторы, которые могут привести к более высокому росту безработицы в старших возрастах:

- Высокие темпы и существенная разница между новыми и старыми пенсионными возрастами повышают риски, что ни работодатели, ни работники не смогут быстро адаптироваться к новым условиям.
- Повышенный размер пособий по безработице для населения старших возрастов может привести к удлинению поиска работы.
- Снижение численности населения в трудоспособном возрасте вызвано в первую очередь падением численности молодежи на рынке труда. Численность мужчин в возрасте 40–59 лет и женщин в возрасте 40–54 лет, которые являются главными конкурентами работающих пенсионеров на рынке труда, вырастет за период 2019–2035 гг. с 34,1 до 38,3 млн чел. Их нарастающая масса может приводить к выдавливанию с рынка труда более возрастных работников.
- Определенные риски в долгосрочной перспективе может создать технологический прогресс. Различные прогнозы указывают на замещение работников средней и низкой квалификации новыми технологиями. А именно такие рабочие места чаще всего занимают работники старших возрастов. Однако представляется, что такие прогнозы зачастую слишком оптимистичны относительно темпов такого прогресса. А если скорость технического прогресса будет не столь высокой, то и рынок труда, и система образования смогут успеть адаптироваться к предстоящим изменениям.

Однако спрос на людей старшего возраста, как на другие группы населения и в целом на рабочую силу, будет в первую очередь зависеть от экономического роста. Высокие темпы роста приведут к расширению спроса не только в наиболее передовых и быстроразвивающихся отраслях, в которых заняты обычно молодые работники, но и в других секторах экономики. В этом случае даже предсказанный нами среднеоптимистичный сценарий реакции рынка труда может оказаться недостаточно оптимистичным.

С другой стороны, при стагнации вполне возможен пессимистичный сценарий.

Рост численности занятых старших возрастов при ППВ относительно инерционного сценария окажет влияние на заработные платы. Во-первых, увеличение предложения труда снизит среднюю заработную плату для всего рынка труда в целом. Во-вторых, дополнительный приток пожилых работников может еще сильнее уменьшить оплату труда именно для данной возрастной группы за счет того, что часть попавших под ППВ сможет найти не самые качественные рабочие места. В результате можно ожидать не только снижения среднего размера заработных плат, но и роста их дифференциации.

Важным является региональный аспект (рис. Б.7). В условиях значительной региональной дифференциации по многим характеристикам рынка труда ясно, что риски безработицы будут распределены неравномерно. Наиболее явным индикатором такого риска является размер «потенциально уязвимых» групп в регионе, который зависит от численности экономически неактивных в пенсионных возрастах в настоящее время. На рис. Б.7 представлена доля «потенциально уязвимых» относительно численности занятых мужчин в возрасте 55–64 лет и женщин в возрасте 50–59 лет. Чем больше размер такой группы относительно доли работающих, тем выше могут быть риски для рынков труда в регионах. Расчеты позволяют сделать несколько выводов.

Наиболее высоки риски от ППВ в регионах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: Карелии, Коми, Архангельской, Томской областях, Тыве. В этих регионах для большинства населения существует возможность досрочного выхода на пенсию, в результате численность занятых в старших возрастах невысока, а численность пенсионеров-мужчин старше 55 лет и пенсионеров-женщин старше 50 лет значительна. Отметим, что не все северные регионы имеют высокие риски: ХМАО, ЯНАО, Чукотский АО, Якутия характеризуются в целом беспроблемными рынками труда с высокой занятостью и заработной платой, так что риски от ППВ в них на уровне средней цифры по России.

Регионы, где значительная часть населения сосредоточена в промышленности (например, регионы УФО, Башкортостан, Пермский край), имеют более высокие риски, так как в них население стремится уйти с рынка труда по достижении пенсионного возраста.

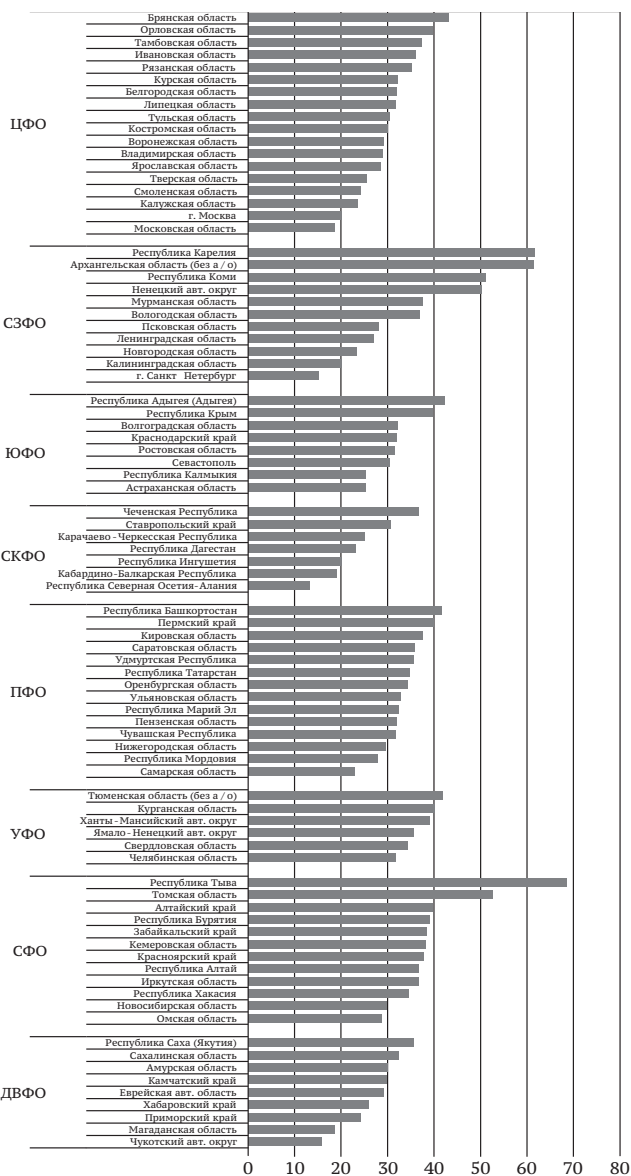


Рис. Б.7. Соотношение группы «потенциально уязвимых» к численности занятых мужчин в возрасте 55–64 лет и женщин в возрасте 50–59 лет, %

С другой стороны, в регионах, где значимая доля населения занята в сельском хозяйстве (регионы ЮФО и СКФО), риски на рынке труда оказываются минимальными.

Низкие риски оказываются у Санкт-Петербурга, Москвы и Московской области. Столичные регионы характеризуются относительно благополучными рынками труда — с минимальным уровнем безработицы и высокими заработными платами. Представляется, что ППВ в этих регионах окажет незначительное влияние на рынок труда. Большинство населения сможет удержаться на прежних рабочих местах, а уровень безработицы среди попавших под ППВ будет ниже, чем в других регионах.

При этом Москва и Санкт-Петербург являются основными регионами, притягивающими трудовых мигрантов. Последние, занимающие рабочие места, которые не требуют высокого уровня квалификации в сфере строительства, ЖКХ и услуг, вряд ли будут конкурировать с населением старшего возраста.

Комплекс мер по снижению рисков безработицы в старших возрастах:

- 1) Расширение программ по переобучению и повышению квалификации работников. Одной из причин низкого уровня оплаты труда работников старших возрастов является их слабая конкурентоспособность по сравнению с представителями более молодых возрастных групп. В этой связи программы повышения квалификации, как в государственных службах занятости, так и на предприятиях, могут оказать положительный эффект на уровень человеческого капитала в старших возрастах. Необходимо стимулировать население и бизнес проводить постоянное обучение в соответствии с быстроизменяющимися требованиями рынка труда на протяжении всей трудовой деятельности. В противном случае оставление на рынке лиц старших возрастов будет вести к снижению производительности труда.
- 2) Развивать наиболее эффективный и технологичный метод трудоустройства — информационные ресурсы, позволяющие соединить работника, ищущего работу, и работодателя, ищущего рабочую силу. Следует поддерживать и развивать порталы, адресованные возрастным работникам, с соответствующим интерфейсом и удобством для пользования.
- 3) Перевод работников, затрагиваемых ППВ, на неполную рабочую неделю/неполный рабочий день по их желанию. Снижение

экономической активности в старших возрастах происходит не только из-за низкого спроса на эти группы со стороны работодателей, но и из-за снижения возможностей для продолжения трудовой деятельности у лиц старшего возраста. Рациональной мерой, направленной на содействие занятости лиц, затрагиваемых ППВ, могла бы быть законодательная норма, обязывающая работодателя предоставлять таким работникам право работы в режиме неполной занятости. В настоящее время подобная мера применяется к беременным женщинам, родителям с детьми до 14 лет, лицам, осуществляющим уход за больными членами семьи.

- 4) Мониторинг ситуации. В целях мониторинга ситуации на рынке труда, помимо обследований работников, проводимых Росстатом, необходимо проведение регулярных обследований работодателей и их отношения к занятости возрастных работников.
- 5) Создание и поддержка рабочих мест в области социальных услуг населения. Существует дефицит рабочей силы в такой сфере, как социальные услуги населению, в том числе по уходу за детьми, пожилыми и инвалидами. Представляется, что создание и поддержка рабочих мест в этой сфере повысит занятость среди женщин пенсионных и предпенсионных возрастов, особенно ранее работавших в бюджетном секторе.
- 6) Повышенный размер пособия по безработице (или его аналога) для лиц, находящихся в возрасте между старыми и новыми пенсионными границами. Введение пособия по безработице для лиц, попавших под ППВ, в размере ПМ. При этом будет необходимо установление более структурированных правил его предоставления, в т. ч. на основе проверки на нуждаемость, включая оценку доходов, имущества и активов домохозяйства и др.
- 7) Снижение ставки страховых взносов в отношении работников, затрагиваемых ППВ и старше ПВ. Эта мера продвигается организациями, представляющими интересы работодателей. Целесообразность данной меры является неоднозначной. С одной стороны, это будет определенным стимулом для работодателей дольше удерживать у себя работников старшего возраста. Однако такая мера: (1) потребует выделения дополнительных бюджетных трансфертов для компенсации выпадающих доходов пенсионной системы; (2) несет определенные риски возникновения серых схем по уходу от страховых взносов, что опять же

приведет к росту выпадающих доходов системы ОПС; (3) стимулирует использование менее эффективного труда за счет бюджетного субсидирования. С другой стороны, она увеличивает численность рабочей силы и способствует росту доходов пожилых, что окажет позитивный эффект на экономический рост. Но в целом, с нашей точки зрения, эта мера вряд ли может быть рекомендована.

Такие меры, как квотирование рабочих мест для возрастных работников, попавших под переходный период, на наш взгляд, не принесут желаемого эффекта. Такая практика действовала по отношению к работникам-инвалидам и не принесла существенного роста их занятости.

Помимо риска безработицы, другой проблемой при ППВ, связанной с рынком труда, является проблема ухода за детьми и нетрудоспособными членами семьи, который осуществляют «молодые» пенсионеры.

*Повышение пенсионного возраста и проблема неформального ухода за детьми и пожилыми.* Наибольшая нагрузка по уходу за пожилыми падает на поколение предпенсионного и раннего пенсионного возраста, которое, как правило, имеет обязательства перед следующими поколениями (детей и внуков). Подобная двойная нагрузка привела к появлению термина «сэндвич-поколение». Исследователи единодушно отмечают, что нагрузка по неформальному уходу внутри семьи в основном падает на женщин.

Поведение на рынке труда представителей сэндвич-поколения существенно определяется интенсивностью нагрузки по неформальному уходу внутри домохозяйства. Необходимость ухода за близкими действует на предложение труда разнонаправленно: если эффект замещения способствует росту резервной заработной платы и сокращает предложение труда, то эффект дохода, сформулированный как необходимость платить за услуги формального ухода, напротив, притягивает работника к рынку труда.

Наличие интенсивной нагрузки по неформальному уходу значительно увеличивает вероятность более раннего ухода на пенсию, что сопряжено с более высокими рисками бедности в будущем (упущенные трудовые доходы, снижение пенсионных выплат, отказ от единовременных выплат при плановом выходе на пенсию, действующих в некоторых странах и др.).

При наличии значительных межсемейных связей присутствие в семье незанятых пожилых родственников может позитивно сказываться на трудовой активности более молодых членов семьи, в частности, молодых женщин. Увеличение пенсионного возраста может способствовать снижению этого эффекта.

Данные обследования Росстата КОУЖ-2016 свидетельствуют о том, что 45% женщин в возрасте 55–59 лет и 40% мужчин в возрасте 60–64 лет помогают своим детям в воспитании внуков. Причем 28% женщин в возрасте 55–59 лет и 16% мужчин в возрасте 60–64 лет осуществляют уход за детьми ежедневно. Кроме того, 10% женщин в возрасте 55–59 лет и 4% мужчин в возрасте 60–64 лет осуществляют ежедневный уход за взрослыми, нуждающимися в уходе.

Таким образом, существенная доля женщин в возрасте 55–59 лет и мужчин в возрасте 60–64 лет осуществляет уход за детьми и пожилыми, нуждающимися в уходе.

Меры, направленные на повышение доступности и качества социальных услуг по уходу за детьми и пожилыми, в том числе уходу за детьми ясельного возраста, увеличение охвата пожилых стационарозамещающими технологиями социального обслуживания, повышение доступности и качества услуг сертифицированных нянь и сиделок, будут способствовать снижению рисков бедности семей, затронутых пенсионной реформой и вынужденных осуществлять родственный уход за детьми и пожилыми.

### **Выводы**

- 1) В случае низких темпов роста экономики и при отсутствии достаточного количества рабочих мест, которые смогут занять лица в новых предпенсионных возрастах, ППВ окажет определенное влияние на рынок труда. Уровень безработицы может вырасти с 5,2% в 2017 г. до 5,6–6,9% к 2024 г. и до 6,1–8,5% к 2028 г. в зависимости от сценария реакции рынка труда на ППВ. Прирост численности безработных может составить 0,5–1,5 млн чел. к 2024 г. и 0,9–2,7 млн чел. к 2030 г. относительно сценария без ППВ.
- 2) ППВ в таком случае окажет значительное влияние на рынок труда возрастных работников. Уровень безработицы к 2028 г. может вырасти для 60–64-летних мужчин с 3,6% в 2017 г. до 14,2–

38,9% в зависимости от сценария реакции на рынке труда, для 55–59-летних женщин с 3,3% до 11,2–29,3% соответственно.

- 3) В более отдаленной перспективе (к 2028 г.) возможно ухудшение ситуации: дополнительный прирост численности безработных в старших возрастах (в том числе скрытой безработицы) может достигнуть к 2028 г. 0,9–2,7 млн чел. относительно сценария без ППВ.
- 4) С точки зрения рисков безработицы в предпенсионных возрастах, возможно, следует обратить особое внимание на период с 1 июля 2022 г. по 31 декабря 2023 г., когда новых назначений страховой пенсии, за исключением досрочных, не будет, в результате в этот период следует быть готовым к максимальному за весь переходный период притоку лиц, вынужденных задержаться на рынке труда из-за невозможности получать пенсию в связи с ППВ («потенциально уязвимых»). В первые несколько лет ППВ (2019–2022 гг.) численность «потенциально уязвимых» будет увеличиваться на 100–200 тыс. чел. ежегодно, в 2023 г. — около 550 тыс. чел., далее около 300–400 тыс. чел. ежегодно, часть из которых будут продолжать работать, а другие пополнят ряды безработных.
- 5) ППВ позволит частично компенсировать падение численности занятых в экономике в долгосрочной перспективе. Если без ППВ этот показатель снижается к 2030 г. на 4,8 млн чел. (7% от численности занятых в 2018 г.), то при ППВ — на 2,2–4,0 млн чел. (3–6%) в зависимости от сценария реакции рынка труда. В среднесрочной перспективе эффект будет не столь значительным: к 2024 г. ППВ позволит компенсировать снижение численности занятых на 0,5–1,5 млн чел.

## Приложение В

### Анализ влияния ППВ на уровень бедности<sup>30</sup>

В результате повышения пенсионного возраста лица, достигнув его «старых» границ, не будут получить пенсию до тех пор, пока не достигнут «нового» пенсионного возраста. При этом часть из них к тому же не будет иметь работы. Потеря пенсионного дохода ухудшит материальное положение лиц, затронутых пенсионной реформой, и членов их семей. Это может привести также к росту уровня бедности среди всего населения в целом. Указанные риски особенно критичны в условиях задачи, поставленной в майском (2018 г.) Указе Президента РФ о двукратном снижении уровня бедности к 2024 г.

Моделирование оценки возможного влияния ППВ на уровень бедности различных социально-демографических групп было проведено на микроданных выборочного наблюдения доходов населения, проведенного Росстатом в 2017 г. (ВНДН-2017). Расчеты были проведены для всего десятилетнего периода проведения реформы. Моделирование учитывало изменение пенсионных доходов, связанное с ППВ, а также рост занятости в соответствующих возрастах, стимулируемый ППВ.

Прогноз был выполнен для трех вариантов сценария макропрогноза: оптимистичного, умеренного

<sup>30</sup> Данный раздел выполнен при участии М. Карцевой, за что авторы выражают ей признательность.

и консервативного. Оптимистичный прогноз предполагает самый значительный рост доходов населения. Согласно этому прогнозу в период с 2018 по 2028 г. средняя зарплата в реальном выражении вырастет на 35%, а страховая пенсия по старости — на 25%. В рамках умеренного прогноза зарплата и пенсии растут меньшими темпами — к 2028 г. увеличение заработных плат и пенсий составит 17%. Консервативный прогноз предполагает, что к 2028 г. средний реальный размер страховой пенсии по старости вырастет на 8%, а реальная средняя зарплата в экономике увеличится на 13%. Для всех сценариев прожиточный минимум пенсионера в рассматриваемый период с 2018 по 2028 г. в реальном выражении сократится на 2%. Более подробно сценарии макропрогноза описаны в разделе 1.

Необходимо отметить, что расчетная модель, позволяющая оценить влияние ППВ на уровень бедности населения РФ, имеет ряд ограничений, в основном связанных со структурой данных ВДН. Так, моделирование повышения пенсионного возраста лиц, выходящих на досрочную пенсию, с использованием имеющихся данных затруднительно. Данные ВДН не содержат информацию о специальном стаже респондентов, а также о времени выхода на пенсию. Поэтому проведенное моделирование не учитывает влияние на уровень бедности, связанное с ППВ для «досрочников». Также необходимо отметить, что модель предполагает учет совокупного пенсионного дохода граждан. Однако по действующему законодательству пенсионеры, у которых размер пенсии не достигает прожиточного минимума, получают доплаты до прожиточного минимума за счет региональных и федерального бюджетов. При увеличении размера пенсии эти доплаты могут сократиться, в результате чего располагаемые доходы пенсионеров могут не измениться. Таким образом, модель скорее завышает темпы роста пенсионного дохода граждан. Исходя из вышесказанного, следует отметить, что указанные факторы будут занижать оценки возможного уровня бедности населения РФ в целом, и особенно группы лиц будущих предпенсионных возрастов (женщины 55–59 лет и мужчины 60–64 лет). Следовательно, полученные оценки следует рассматривать скорее как оптимистичные.

Вместе с тем в силу ограничений, связанных со структурой данных, проведенное моделирование не учитывает возможность назначения пособия безработным гражданам предпенсионного возраста. Выплата пособия по безработице, максимальный размер которого составляет величину прожиточного минимума трудоспособного населения, может снизить бедность людей, попавших в группу риска в результате ППВ.

# 1) Динамика уровня бедности при повышении пенсионного возраста

В табл. В.1 представлены результаты анализа изменения уровня бедности населения РФ в результате повышения пенсионного возраста. Для увеличения наглядности результаты моделирования также показаны на рис. В.1. Расчеты продемонстрировали, что для всех рассматриваемых сценариев уровень бедности населения относительно базового года после повышения пенсионного возраста несколько снижается. Основной фактор — это опережающий рост зарплат и пенсий по сравнению с ростом прожиточного минимума.

В первый год реформы доля бедных граждан сократится с 13,11 до 13,07%, а во второй — до 12,6%. Подобное снижение объясняется тем, что на начальном этапе перехода к новому пенсионному возрасту относительно небольшое количество людей теряет возможность получать пенсию. Кроме того, занятость лиц текущих младших пенсионных возрастов достаточно значительна, поэтому потеря пенсионного дохода для части пенсионеров не является критической. Более того, прогнозируемый рост занятости в совокупности с увеличением зарплат и пенсий в первые годы реформы компенсирует потери доходов домохозяйств в результате ППВ и рост прожиточного минимума даже при консервативном сценарии.

В последующие годы реформы в рамках умеренного и оптимистичного сценариев уровень бедности населения РФ продолжает медленно снижаться. На десятом году реформы при условии реализации умеренного прогноза уровень бедности населения сократится на 1,2 п. п. и достигнет уровня 11,9%. В рамках оптимистичного прогноза наблюдается более существенное сокращение бедности — на 3,3 п. п. — до 9,8%. Однако в рамках консервативного прогноза уровень бедности населения начиная с третьего года реформы несколько повышается. Масштаб повышения умеренный — к десятому году реформы уровень бедности вырастет на 0,2 п. п. и составит 13,3%. Рост уровня бедности с третьего года реформы объясняется тем, что с каждым годом реформы все больше возрастных когорт теряют право на получение пенсии, а заложенный в консервативный прогноз рост зарплат и пенсий полностью не может компенсировать потерю доходов лиц будущего предпенсионного возраста и рост величины прожиточного минимума.

Таблица В.1. Уровень бедности населения РФ при повышении пенсионного возраста, %

| Год реформы | Сценарий макропрогноза |           |               |
|-------------|------------------------|-----------|---------------|
|             | Консервативный         | Умеренный | Оптимистичный |
| Базовый год | 13,1                   | 13,1      | 13,1          |
| 1           | 13,1                   | 13,1      | 13,1          |
| 2           | 13,1                   | 13,1      | 13,1          |
| 3           | 12,6                   | 12,6      | 12,6          |
| 4           | 12,7                   | 12,5      | 12,3          |
| 5           | 12,7                   | 12,4      | 11,9          |
| 6           | 12,8                   | 12,3      | 11,6          |
| 7           | 12,9                   | 12,3      | 11,3          |
| 8           | 13,0                   | 12,2      | 10,9          |
| 9           | 13,2                   | 12,1      | 10,6          |
| 10          | 13,1                   | 11,9      | 10,1          |

Источник: расчеты авторов на основе данных ВНДН-2017.

В особую зону риска в связи с ППВ входят лица предпенсионного возраста. Проведенное исследование показало, что уровень бедности женщин в возрасте 55–59 лет и мужчин 60–64 лет существенно возрастает в результате ППВ (табл. В.2). Наглядно изменение уровня бедности среди граждан предпенсионного возраста в ходе пенсионной реформы представлено на рис. В.1 и В.2.

В настоящее время уровень бедности у данной категории существенно ниже, чем в среднем, — около 4,2%. Это обусловлено тем, что, как уже было отмечено выше, согласно законодательству, за счет пенсий и доплат к ним обеспечивается совокупный доход пенсионеров не менее прожиточного минимума. Однако при повышении пенсионного возраста даже при оптимистичном сценарии развития экономики уровень бедности людей предпенсионного возраста к 2028 г. вырастет практически в полтора раза — с 4,2 до 6,1%. При учете параметров умеренного прогноза уровень бедности людей рассматриваемой возрастной когорты вырастет в 1,7 раза — до 7,3%.

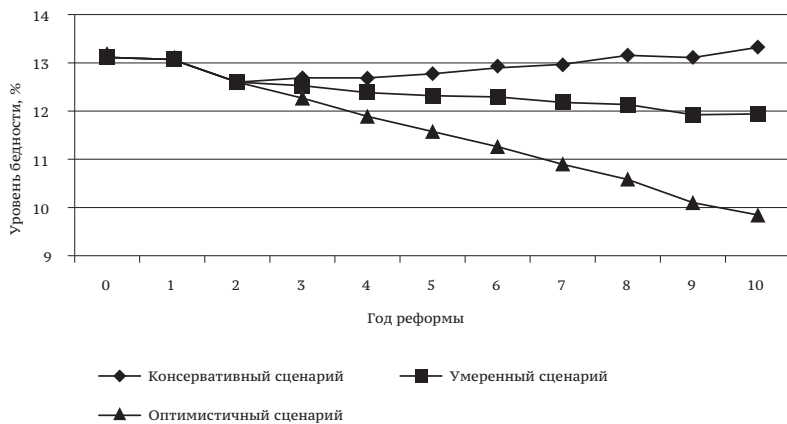


Рис. В.1. Уровень бедности населения РФ при повышении пенсионного возраста, %

Источник: расчеты авторов на основе данных ВДН-2017.

В рамках консервативного сценария доля бедных среди лиц будущего предпенсионного возраста к 2028 г. возрастет практически вдвое — до 8,1%.

Таблица В.2. Уровень бедности женщин 55–59 лет и мужчин 60–64 лет при повышении пенсионного возраста, %

| Год реформы | Сценарий макропрогноза |           |               |
|-------------|------------------------|-----------|---------------|
|             | Консервативный         | Умеренный | Оптимистичный |
| Базовый год | 4,2                    | 4,2       | 4,2           |
| 1           | 4,4                    | 4,4       | 4,4           |
| 2           | 4,1                    | 4,1       | 4,1           |
| 3           | 4,7                    | 4,7       | 4,6           |
| 4           | 4,9                    | 4,8       | 4,7           |
| 5           | 5,7                    | 5,5       | 5,2           |
| 6           | 6,6                    | 6,3       | 5,9           |
| 7           | 6,7                    | 6,3       | 5,8           |

Окончание табл. В.2

| Год реформы | Сценарий макропрогноза |           |               |
|-------------|------------------------|-----------|---------------|
|             | Консервативный         | Умеренный | Оптимистичный |
| 8           | 7,6                    | 7,1       | 6,2           |
| 9           | 7,0                    | 6,4       | 5,4           |
| 10          | 8,1                    | 7,3       | 6,1           |

Источник: расчеты авторов на основе данных ВДН-2017.

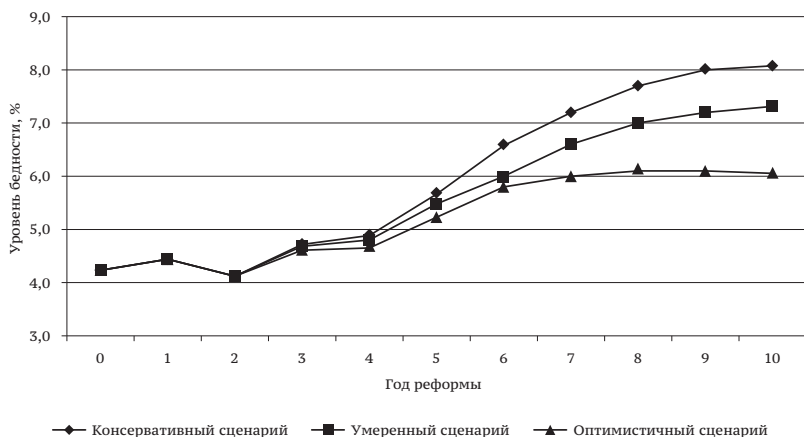


Рис. В.2. Уровень бедности женщин 55–59 лет и мужчин 60–64 лет при повышении пенсионного возраста, %

Источник: расчеты авторов на основе данных ВДН-2017.

## 2) Влияние повышения пенсионного возраста на уровень бедности по отношению к инерционному варианту (без ППВ)

Для оценки влияния повышения пенсионного возраста на уровень бедности населения необходимо сравнить социально-экономическое положение населения при повышении пенсионного возраста и без повышения. Разработанная модель позволила построить прогноз уровня бедности населения без ППВ и провести сравнение с уровнем бедности населения с учетом ППВ. Результаты анализа представлены в табл. В.3. Заметим, что расчеты проведены для умеренного сценария макропрогноза — как мы полагаем, более вероятного. Проведенное исследование показало, что без

ППВ уровень бедности в течение 10 лет снижается. Снижение обеспечивается тем, что уровень зарплат и пенсий в экономике растет быстрее, чем величина прожиточного минимума. Повышение пенсионного возраста приводит к превышению уровня бедности с каждым годом переходного периода (по сравнению с вариантом без ППВ). При этом разрыв между уровнем бедности при ППВ и без ППВ увеличивается с течением времени — от 0,1 п. п. на третьем году реформы до 0,7 п. п. на десятом году. Негативное влияние ППВ на уровень бедности особенно выражено для когорты людей будущего предпенсионного возраста. В результате ППВ итоговый уровень бедности этой когорты на 4,2 п. п. выше, чем он мог бы быть без реформы. Заметим, что данное наблюдение справедливо не только для умеренного сценария. Проведенное моделирование показывает, что уровень бедности населения при ППВ выше, чем в отсутствие ППВ при любом сценарии макропрогноза (рис. В.3).

Таблица В.3. Изменение уровня бедности при ППВ (в сравнении с отсутствием ППВ) для умеренного сценария макропрогноза

| Год реформы | Все население |            |                | Люди предпенсионного возраста |            |                |
|-------------|---------------|------------|----------------|-------------------------------|------------|----------------|
|             | При ППВ, %    | Без ППВ, % | Разница, п. п. | При ППВ, %                    | Без ППВ, % | Разница, п. п. |
| Базовый год | 13,1          | 13,1       | 0,0            | 4,2                           | 4,2        | 0,0            |
| 1           | 13,1          | 13,0       | 0,0            | 4,4                           | 4,2        | 0,3            |
| 2           | 12,6          | 12,6       | 0,0            | 4,1                           | 3,9        | 0,2            |
| 3           | 12,5          | 12,4       | 0,1            | 4,7                           | 3,8        | 0,9            |
| 4           | 12,4          | 12,2       | 0,2            | 4,8                           | 3,7        | 1,1            |
| 5           | 12,3          | 12,0       | 0,3            | 5,5                           | 3,6        | 1,9            |
| 6           | 12,3          | 11,8       | 0,5            | 6,3                           | 3,5        | 2,8            |
| 7           | 12,2          | 11,7       | 0,5            | 6,3                           | 3,4        | 2,8            |
| 8           | 12,1          | 11,5       | 0,7            | 7,1                           | 3,3        | 3,8            |

Окончание табл. В.3

| Год ре-<br>формы | Все население |               |                     | Люди предпенсионного<br>возраста |               |                     |
|------------------|---------------|---------------|---------------------|----------------------------------|---------------|---------------------|
|                  | При<br>ППВ, % | Без<br>ППВ, % | Разни-<br>ца, п. п. | При<br>ППВ, %                    | Без<br>ППВ, % | Разни-<br>ца, п. п. |
| 9                | 11,9          | 11,4          | 0,6                 | 6,4                              | 3,2           | 3,2                 |
| 10               | 11,9          | 11,2          | 0,7                 | 7,3                              | 3,1           | 4,2                 |

Источник: расчеты авторов на основе данных ВНДН-2017.

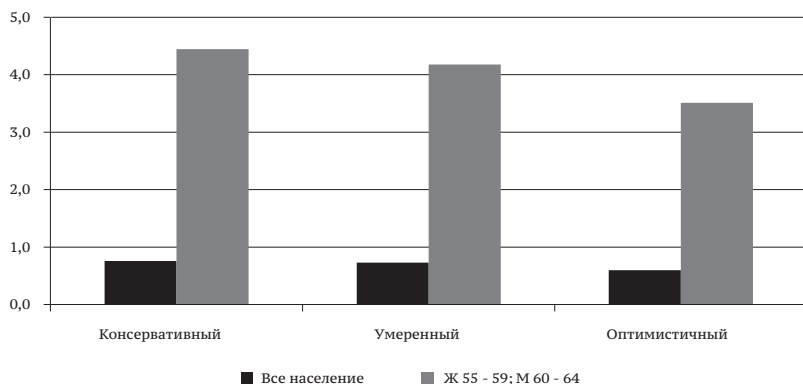


Рис. В.3. Изменение уровня бедности при ППВ (в сравнении с отсутствием ППВ) при различных сценариях макропрогноза, п. п.

Источник: расчеты авторов на основе данных ВНДН-2017.

Подводя итоги, необходимо отметить, что ППВ в целом оказывает негативное влияние на бедность населения РФ. Особенно этот эффект выражен для лиц будущего предпенсионного возраста. Повышение уровня бедности вступает в противоречие с одной из центральных задач майского (2018 г.) Указа Президента РФ о снижении уровня бедности в два раза к 2024 г. Таким образом, ППВ требует формирования сопутствующего комплекса мер, профилактирующих риски роста бедности. Одной из таких мер является пособие по безработице. В целях компенсации потерь, связанных с ППВ, максимальный размер пособия по безработице для граждан нового предпенсионного возраста с 1 января 2019 г. составит 11 280 руб.

При этом срок выплаты пособия устанавливается в один год. Степень, в которой данное пособие компенсирует потерю пенсионного дохода гражданам в результате ППВ и не сумевшим найти работу, напрямую зависит от глубины бедности этой категории лиц.

### 3) Влияние пособия по безработице на уровень бедности лиц предпенсионного возраста

Наряду с показателем уровня бедности глубина бедности является важнейшим показателем социально-экономического положения граждан. Глубина бедности отражает дефицит доходов населения, то есть тот объем средств, который надо доплатить бедным, чтобы они перестали быть таковыми. В исследовании была рассчитана глубина бедности людей нового предпенсионного возраста, то есть граждан, находящихся в особой группе риска. Расчеты проведены для трех сценариев макропрогноза. В табл. В.4 показана средняя глубина бедности для данной категории лиц в зависимости от года реформы. Для обеспечения сравнимости дефицит доходов граждан измерен в процентах от величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Исследование показало, что средняя величина дефицита доходов бедных граждан нового предпенсионного возраста увеличивается в ходе пенсионной реформы. Если до начала реформы дефицит дохода лиц обсуждаемой группы риска составлял 23% прожиточного минимума трудоспособного населения, то на десятый год реформы глубина бедности увеличится до 34–36% ПМ в зависимости от сценария макропрогноза. В табл. В.5 представлено расчетное распределение глубины бедности лиц нового предпенсионного возраста. Если до реформы, а также в первые ее годы значительная часть бедных граждан, входящих в группу риска, сконцентрирована у черты бедности (60% граждан имеют дефицит доходов, не превышающий 25% прожиточного минимума) и практически никто не испытывает существенного дефицита доходов (более 75% ПМ), то к концу переходного периода 9–12% бедных граждан предпенсионного возраста будут испытывать дефицит доходов, превышающий три четверти величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Таким образом, в результате ППВ увеличивается не только уровень бедности граждан нового предпенсионного возраста, но и глубина бедности.

Стоит отметить, что максимальный размер пособия по безработице для граждан нового предпенсионного возраста, установленный с 1 января 2019 г., равен прожиточному минимуму

трудоспособного населения. Таким образом, на первом году реформы назначенное в максимальном объеме пособие по безработице должно полностью решить проблему бедности безработных граждан предпенсионного возраста. Тем не менее нужно отметить, что полностью решить проблему бедности с помощью пособия по безработице удастся только в тех регионах, где региональная величина прожиточного минимума не превышает значения показателя на федеральном уровне. Также необходимо принимать во внимание, что пособие назначается безработному согласно следующему правилу: в первом годовом цикле выплаты пособия безработный получает 75% среднемесячного заработка в первые три месяца периода безработицы, 60% — в следующие четыре месяца и 45% — в оставшийся период. При этом размер пособия не может превышать законодательно установленную максимальную величину. Во втором годовом цикле выплачивается минимальный размер пособия. Таким образом, даже в первом годовом цикле пособие по безработице может оказаться меньше предельной суммы, особенно для граждан с низкими трудовыми доходами, что приведет к неполной компенсации потери пенсионного дохода и возникновению бедности. Более того, без индексации максимального размера эффективность пособия будет снижаться в течение переходного периода. Действительно, установленный в настоящее время максимальный размер пособия по безработице к десятому году реформы составит только 69% от величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Также заметим, что срок выплаты пособия по безработице ограничен. В общем случае срок выплаты пособия, отличающегося от минимального, составляет 12 месяцев. Тем не менее в результате ППВ именно длительная (более одного года) безработица может стать массовым явлением у лиц предпенсионного возраста. Длительно безработные лишаются социальной поддержки в виде пособия по безработице и также могут стать источником роста бедности в рассматриваемой категории.

Принимая во внимание вышесказанное, нельзя утверждать, что пособие по безработице полностью решит проблему растущей в результате ППВ бедности лиц группы риска. Необходима разработка комплексных мер социальной поддержки населения, оказавшегося в группе риска в результате ППВ. Кроме пособия по безработице, в такой комплекс может войти пособие по нуждаемости, процедуры

досрочного и раннего выхода на пенсию<sup>31</sup>, а также различные меры содействия занятости.

Таблица В.4. Средняя величина дефицита дохода граждан нового предпенсионного возраста, % от прожиточного минимума трудоспособного населения

| Сценарий макропрогноза | Год реформы     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|------------------------|-----------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
|                        | 0 <sup>32</sup> | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10 |
| Консервативный         | 23              | 23 | 23 | 24 | 25 | 28 | 29 | 30 | 32 | 32 | 34 |
| Умеренный              | 23              | 23 | 23 | 24 | 25 | 28 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 |
| Оптимистический        | 23              | 23 | 23 | 24 | 25 | 28 | 30 | 31 | 33 | 34 | 36 |

Источник: расчеты авторов на основе данных ВДН-2017.

Таблица В.5. Распределение бедных граждан нового пенсионного возраста по уровням дефицита дохода, % от прожиточного минимума

| Дефицит дохода | Год реформы     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|----------------|-----------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
|                | 0 <sup>33</sup> | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10 |
| Консервативный |                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| До 25% ПМ      | 61              | 60 | 61 | 60 | 58 | 53 | 51 | 50 | 48 | 47 | 45 |
| 25–50% ПМ      | 32              | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 | 29 | 30 | 29 | 30 | 28 |
| 50–75%         | 8               | 8  | 7  | 9  | 10 | 12 | 13 | 14 | 16 | 17 | 17 |
| Более 75% ПМ   | 0               | 0  | 0  | 1  | 2  | 4  | 6  | 6  | 8  | 7  | 9  |
| Умеренный      |                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| До 25% ПМ      | 61              | 60 | 61 | 59 | 57 | 52 | 51 | 50 | 48 | 47 | 46 |
| 25–50% ПМ      | 32              | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 | 29 | 29 | 27 | 28 | 26 |

<sup>31</sup> Досрочный выход на пенсию предполагает выход на пенсию безработных граждан, не могущих найти работу, не ранее чем за два года до достижения установленного законом пенсионного возраста при наличии достаточно-го страхового стажа. При этом размер досрочной пенсии по старости определяется аналогично размеру страховой пенсии по старости. Ранний выход на пенсию предполагает выход на пенсию граждан предпенсионных возрастов до достижения ими пенсионного возраста, осуществляемый в заявительном порядке. При этом размер получаемой ими пенсии сокращается относительно той величины, которую они могли бы получать, выйдя на пенсию в установленном законом возрасте.

<sup>32</sup> Базовый год.

<sup>33</sup> Базовый год.

Окончание табл. В.5

| Дефицит<br>дохода | Год реформы |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|-------------------|-------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
|                   | 0           | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10 |
| 50–75%            | 8           | 8  | 7  | 9  | 10 | 12 | 14 | 15 | 16 | 18 | 18 |
| Более 75% ПМ      | 0           | 0  | 0  | 1  | 2  | 5  | 6  | 6  | 8  | 7  | 10 |
| Оптимистический   |             |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| До 25% ПМ         | 61          | 60 | 61 | 59 | 57 | 53 | 52 | 49 | 47 | 45 | 43 |
| 25–50% ПМ         | 32          | 31 | 31 | 31 | 31 | 30 | 28 | 29 | 27 | 28 | 26 |
| 50–75%            | 8           | 8  | 7  | 9  | 10 | 12 | 14 | 15 | 17 | 18 | 19 |
| Более 75% ПМ      | 0           | 0  | 0  | 1  | 2  | 5  | 7  | 7  | 9  | 9  | 12 |

Источник: расчеты авторов на основе данных ВДН-2017.

### Выводы

- 1) ППВ оказывает негативное влияние на уровень бедности, что вступает в определенное противоречие с одной из центральных задач майского (2018 г.) Указа Президента РФ о снижении уровня бедности в два раза к 2024 г.
- 2) В наибольшей степени риск бедности выражен для граждан будущего предпенсионного возраста. Разрыв между уровнем бедности при ППВ и без ППВ на десятом году реформы для всего населения составляет 0,6–0,8 п. п. в зависимости от сценария макропрогноза. Для лиц будущего предпенсионного возраста уровень бедности при ППВ превышает соответствующий показатель без ППВ на 3,5–4,4 п. п. в зависимости от сценария. Рост уровня бедности будет наблюдаться не только среди лиц старших возрастов, но также среди лиц трудоспособного возраста и детей, поскольку лица, попадающие под действие реформы, могут проживать в домохозяйствах с разным демографическим составом.
- 3) Экономический рост и связанный с ним рост доходов населения, а также ускоренный рост пенсий в 2019–2024 гг. купируют в определенной мере негативное влияние ППВ на уровень бедности населения в целом. Абсолютный показатель бедности населения в результате ППВ снижается по отношению к 2018 г. при умеренном и оптимистичном сценариях. При уровне бедности 13,1% в 2018 г. доля бедного населения составит 11,9% и 9,8% в 2028 г. при умеренном и оптимистичном сценариях. Но слабый экономический рост по консервативному сценарию

уже не компенсирует негативные последствия ППВ, и уровень бедности вырастает до 13,3%.

- 4) ППВ особенно негативно скажется на положении граждан будущего предпенсионного возраста (женщины 55–59 лет, мужчины 60–65 лет). По сравнению с базовым годом уровень бедности для них увеличится в 1,5–1,9 раза, то есть с 4,2 до 6,1–8,1% в зависимости от сценария макропрогноза.
- 5) ППВ требует формирования сопутствующего комплекса мер, профилирующих риски роста бедности в предпенсионных возрастах. Основными инструментами по борьбе с бедностью должны стать различные программы рынка труда (как пассивные — пособие по безработице, так и активные — содействие трудоустройству), пособие по нуждаемости, а также механизмы досрочного и раннего выхода на пенсию.

## Приложение Г

### Анализ влияния ППВ на численность пенсий по инвалидности

Фактором, снижающим эффект от ППВ, является рост численности получателей пенсий по инвалидности в новых предпенсионных возрастах. Можно выделить три причины, почему их численность будет возрастать:

- 1) Согласно текущему пенсионному законодательству, практически все пенсионеры по инвалидности по достижении пенсионного возраста начинают получать пенсию по старости. В результате передвижения границ пенсионного возраста они будут продолжать оставаться в системе как получатели пенсий по инвалидности до достижения нового ПВ.
- 2) В новых предпенсионных возрастах 60–64-летних мужчин и 55–59-летних женщин будет также наблюдаться дополнительный приток граждан, впервые признанных инвалидами (ВПИ). Так как для населения старших возрастов характерны более серьезные проблемы со здоровьем, этот приток будет более значительным, чем у более молодых возрастных групп. Например, в 2014 г. лица в возрасте старше трудоспособного составляли большую часть от всех ВПИ (52,5%), хотя в общей структуре населения занимали значительно меньшую долю (23,7%).
- 3) Описанный в предыдущем пункте приток обусловлен объективными причинами — снижающимся с возрастом состоянием здоровья населения. Однако ППВ может создать риски роста социально

мотивированной инвалидности. В условиях возможного роста безработицы, часть населения будет стремиться получить статус инвалида даже без достаточных на это оснований. Особенно распространенной эта практика может быть во второй половине переходного периода (после 2024 г.), когда проблемы на рынке труда пожилых могут усилиться, а разница между новыми и старыми пенсионными возрастами станет довольно значительной.

В рамках построения модели пенсионной системы рассчитывается численность пенсионеров по инвалидности в инерционном сценарии и при ППВ. Для этого делается прогноз доли пенсионеров по инвалидности, пенсия которым назначается впервые, в новых предпенсионных возрастах — используются данные, представленные на рис. Г.1, и строится регрессионная модель, позволяющая сделать прогноз доли таких пенсионеров в каждой однолетней половозрастной группе.

В настоящее время численность пенсионеров по инвалидности существенно снижается: за период 2011–2017 гг. она уменьшилась с 2,5 до 2,1 млн чел. Основная причина этого — снижение прито-

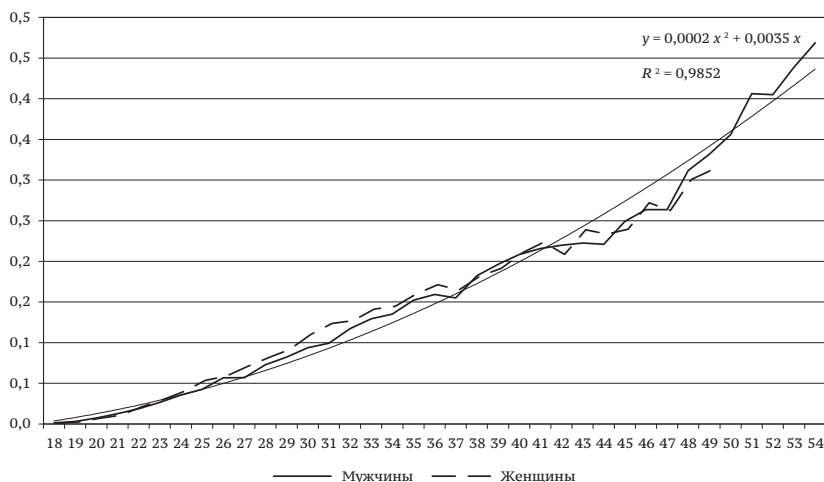


Рис. Г.1. Доля пенсионеров по инвалидности, пенсия которым назначена впервые в 2017 г., % от всей численности мужчин и женщин в этом возрасте

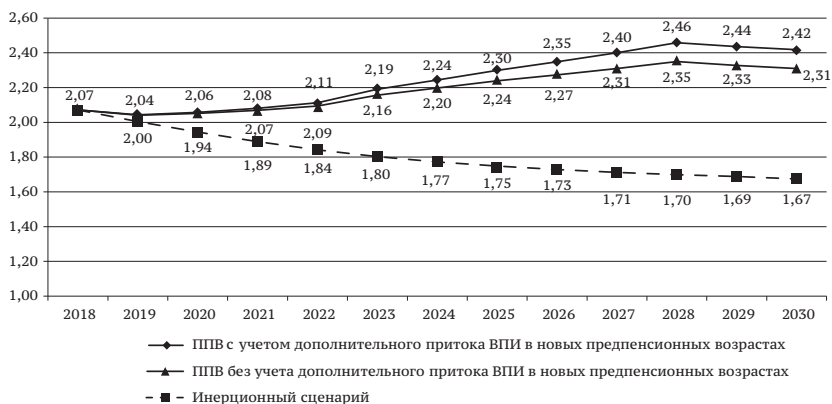


Рис. Г.2. Среднегодовая численность пенсионеров по инвалидности, млн чел.

ка новых пенсионеров в результате усложнения процедур получения инвалидности. В инерционном сценарии предполагается сохранение такой политики, в результате чего численность данной категории пенсионеров сократится к 2028 г. до 1,7 млн чел., как показано на рис. Г.2. Повышение пенсионного возраста развернет данный тренд — численность пенсионеров по инвалидности вырастет к 2028 г. на 0,28 млн чел. по сравнению с 2018 г., если не учитывать фактор дополнительного притока ВПИ в новых предпенсионных возрастах (то есть численность в новых предпенсионных возрастах в этом случае будет нарастать только за счет пенсионеров по инвалидности, начавших получать пенсию до 2019 г.). Если учитывать дополнительный приток ВПИ в новых предпенсионных возрастах, то численность всех пенсионеров по инвалидности вырастет на 0,39 млн чел.<sup>34</sup> Расчеты показывают, что среди этих возрастных групп доля пенсионеров по инвалидности будет составлять около 10–13% для мужчин и 7–9% для женщин.

<sup>34</sup> Отметим, что при данном прогнозе не учитывается влияние третьей причины роста числа инвалидов — социально мотивированной инвалидности. Обоснованный учет этого фактора представляется сложным для прогноза, однако ясно, что он должен привести к еще большему росту доли населения, получающего пенсии по инвалидности.

Для оптимизации численности пенсионеров, получающих пенсию по инвалидности, могут быть рассмотрены следующие меры:

- 1) Очевидно, что основной мерой должно быть улучшения качества здравоохранения, экологии, снижение численности вредных и опасных рабочих мест, пропаганда здорового образа жизни.
- 2) Для снижения социально мотивированной инвалидности:
  - а) ввести норму, в соответствии с которой при назначении (по крайней мере в предпенсионных возрастах) страховой пенсии по инвалидности в дальнейшем нельзя перейти на страховую пенсию по старости. Так как пенсия для инвалидов 3-й группы меньше, чем для пенсионеров по старости, из-за пониженного на 50% размера фиксированной выплаты, то такой подход создаст экономические противовесы неоправданному поведению по раннему пенсионированию через получение статуса инвалида;
  - б) ввести меры контроля и ответственности при предоставлении инвалидности без необходимых оснований (в отношении получающих инвалидность и работников служб, ее предоставляющих).

# Список использованных источников

1. Социально-экономические и институциональные аспекты формирования перспективной политики активного долголетия в Российской Федерации: отчет о НИОКР / ИНСАП РАНХиГС. 2016.
2. Мониторинг, аналитическое и методическое обеспечение реализации стратегии долгосрочного развития пенсионной системы: отчет о НИОКР / ИНСАП РАНХиГС. 2016.
3. Разработка предложений по модернизации действующей пенсионной формулы на современном этапе пенсионной реформы: отчет о НИОКР / ИНСАП РАНХиГС. 2017.
4. Горлин Ю., Ляшок В., Малева Т. Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 148–179.
5. Влияние трудового и пенсионного поведения населения на обеспечение долгосрочной устойчивости пенсионной системы в Российской Федерации и снижение рисков депривационной бедности среди граждан пожилого возраста: отчет о НИОКР / ИНСАП РАНХиГС. 2014.
6. Горлин Ю. Дефекты действующей пенсионной формулы // Экономическая политика. 2014. № 4. С. 98–115.
7. РБК. ЦБ выступил против отмены обязательных пенсионных накоплений.: <https://www.rbc.ru/finances/13/03/2015/550298bb9a7947a903da582e>
8. Ведомости. Пенсионная реформа: взносы повысить, выплаты сократить.: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/04/28/639428-pensionnoi-reformi>
9. OECD Employment Outlook. 2017.
10. Росстат. Рабочая сила, занятость и безработица в России. 2016.: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/rab\\_sila16.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/rab_sila16.pdf)



*Научное издание*

Заказное издание

Серия «Научные доклады: социальная политика»

Юрий Михайлович Горлин

Виктор Юрьевич Ляшок

**Повышение пенсионного возраста:  
пейзаж после...**

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*

Корректор *М. А. Карнович*

Художник *В.П. Коршунов*

Оригинал-макет *О.З. Элоева*

Верстка *В.В. Вишняковой*

Подписано в печать 09.01.2019. Формат 60х90/16.

Гарнитура РТ Serif Pro. Усл. печ. л. 6,12.

Тираж 500 экз. Заказ № 1578

Издательский дом «Дело» РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр: тел. (495) 433–25–10, (495) 433–25–02

*www.ranepa.ru*

*delo@ranepa.ru*

Интернет-магазин

*www.delo.ranepa.ru*

Отпечатано в типографии РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82