

Рефорум

Евгений Гонтмахер

ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У НЫНЕШНЕЙ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ?



РЕФОРУМ

2021

Содержание

1. Факторы, влияющие на пенсионную систему, и их трансформация в XXI веке	3
2. Системные изъяны российской пенсионной системы и её перспективы в случае отсутствия каких-либо реформ	7
3. Возможные сценарии реформ, учитывая мировые тренды и российскую специфику	13

1. Факторы, влияющие на пенсионную систему, и их трансформация в XXI веке

Пенсионные системы, охватывающие большинство работающего населения – относительно недавнее изобретение. До немецкого канцлера Бисмарка, учредившего в конце XIX века обязательное социальное страхование, пенсии, выплачиваемые из государственного бюджета, назначались только чиновникам и военнослужащим.

В XX веке пенсионное обеспечение стало практически всеобщим во всех более или менее развитых странах, в том числе и в Советском Союзе. Несмотря на явные межстрановые различия пенсионные системы до 70-х годов прошлого века строились по так называемому «распределительному» принципу: выплаты пожилым людям производились за счет взносов из зарплат работающих. Или, иначе говоря, действовала солидарность поколений, которая существовала и в СССР. Единственным принципиальным отличием тогдашней нашей пенсионной системы от мирового мейнстрима было то, что выплаты производились не за счет целевых страховых взносов (которых просто не было), а непосредственно из государственного бюджета, аккумулировавшего налоги как с предприятий, так и подоходный налог с

физических лиц.

Но в 70-х годах прошлого века в самых разных странах начались реформы пенсионных систем. В 2003 году, наконец, очередь дошла и до России. Почему это стало необходимым?

Прежде всего, на первый план вышла демография.

Так, в частности, в Российской Федерации в 1959 году было 68,6 млн. трудоспособных и 13,8 млн. пенсионеров¹, т.е. практически 5:1. Такое соотношение позволяет за счет сравнительно небольших взносов (налогов) выплачивать относительно высокие (в сравнении с существующими зарплатами) пенсии. Но в 1979 году это соотношение уменьшилось до 3,7:1, а в 2009 году 2,9:1².

Однако далеко не все трудоспособные работают и тем более платят страховые пенсионные взносы (в России эта обязанность лежит на работодателях). Если посмотреть соотношение численности работников, за которых у нас регулярно платят взнос в Пенсионный фонд и численность пенсионеров, то здесь картинка становится всё более тревожной (см. рис. 1)³:



Рис. 1

1 <https://zhek-3.ru/grazhdanskoe-pravo/rabotayushiy-pensioner-schitaetsya-trudosposobnim-naseleniem-ili-net.php>

2 Там же.

3 Источник: Центр макроэкономических исследований Сбербанка России (<https://republic.ru/posts/1/1014586>)

Как видно, где-то в районе 2030-х годов, несмотря на идущее в России повышение пенсионного возраста, это соотношение составит 1:1, что означает либо повышение обязательного пенсионного взноса (неприемлемо для любой предпринимательской активности), либо снижение пенсионных выплат (а это и социально, и политически неприемлемо). Это важнейшая причина для начала пенсионной реформы, ухода от чисто «распределительного» принципа ее функционирования.

И это не только российская, но и глобальная тенденция (см. рис. 2)⁴:



Рис. 2

Причина такого тренда: рост продолжительности жизни из-за повышения качества всех сторон человеческого существования на фоне снижения суммарного коэффициента рождаемости (численности рождений, приходящихся на одну женщину, см. рис. 3⁵ и 4⁶).

Первым глобальным ответом пенсионных систем на демографический вызов стало повышение пенсионного возраста. Оно постоянно происходит практически во всех странах, в которых пенсионная система охватывает значимое большинство работающих. В 2018 году это процесс начался и в России. К 2028 году мужчина будет уходить на заслуженный отдых в 65 лет, а женщина – в 60 лет.

Однако повышение пенсионного возраста не может продолжаться бесконечно. Как правило, люди старше 70 лет уже в своей массе нетрудоспособны, хотя могут благополучно прожить еще не один десяток лет благодаря здоровому образу жизни и качественным медицинским услугам.

В некоторых странах повышение пенсионного возраста происходит завуалировано – например, через повышение минимального страхового стажа необходимого для получения пенсии. Недавно на такую меру пошли, в частности, во Франции⁷.

Второй ответ пенсионных систем на глобальный демографический вызов носит более радикальный характер. Это внедрение т.н. «накопительного» (funded) элемента. В этом случае определенная часть обязательного пенсионного страхового взноса работников идет не в общую копилку, из которой по солидарному принципу выплачиваются деньги нынешним пенсионерам, а на специальные персональные счета в том или ином финансовом институте. Эти средства там накапливаются и инвестируются до момента выхода владельца счета на пенсию и только потом начинают возвращаться ему в виду регулярной денежной выплаты.

4 <https://www.kommersant.ru/doc/2628997>

5 <https://postnauka.ru/wtf/154805>

6 <https://www.demoscope.ru/weekly/2020/0843/barom03.php>

7 <https://www.rbc.ru/politics/11/12/2019/5df103529a7947dfd595d94a>

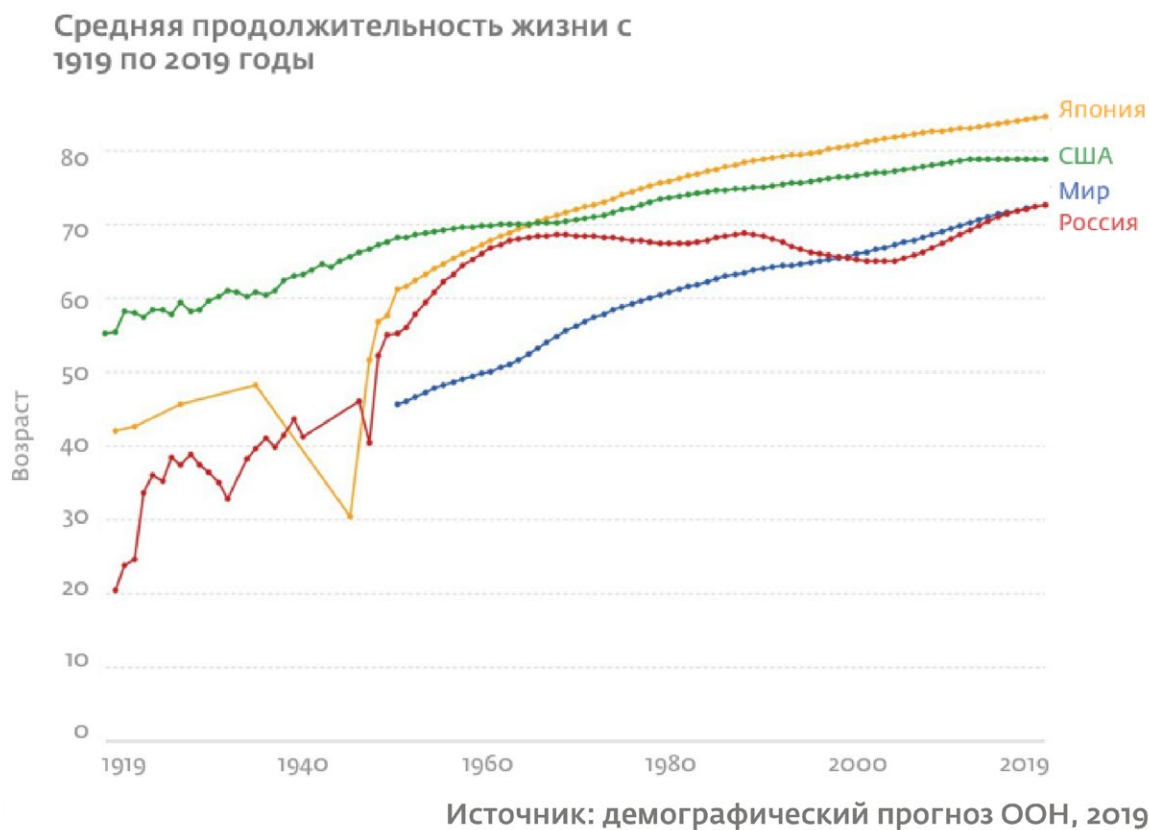


Рис. 3

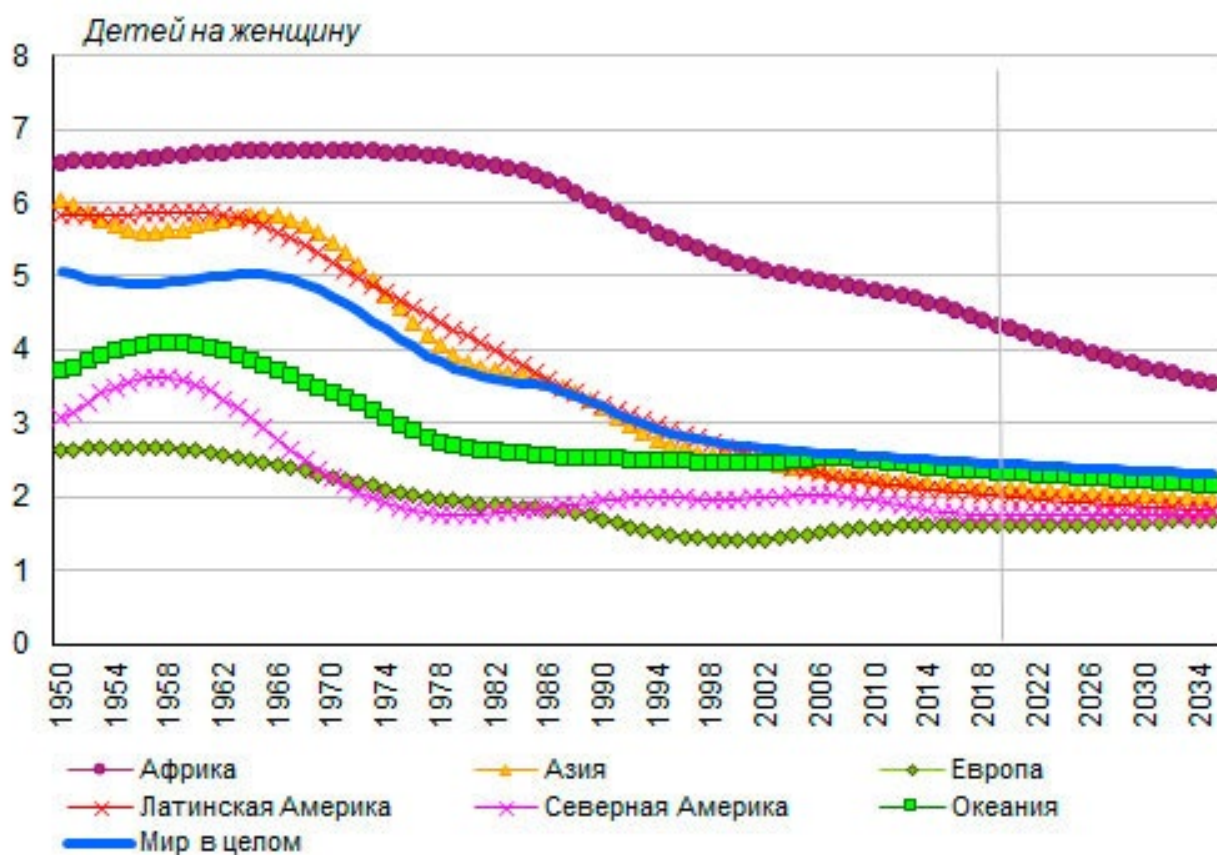


Рис. 4

Теоретически говоря, введение в общественную пенсионную систему накопительных элементов позволяет ослабить негативные последствия глобального демографического вызова. Об этом говорит уже имеющийся опыт негосударственных добровольных пенсионных инструментов.

Так, например, в США феноменом последних двух десятилетий прошлого века стал необычайно быстрый рост частных пенсионных систем практически до уровня второй (наряду с государственной) пенсионной системы национального масштаба. Этот рост привел к важным сдвигам как на уровне пенсионного обеспечения, так и на макроэкономическом уровне.

Основных видов частного пенсионного обеспечения в США три. Это частные пенсионные планы (ЧПП) по месту работы, личные пенсионные счета (ЛПС), и аннуитеты, т.е. те же пенсии, накапливаемые и выплачиваемые при помощи страховых компаний. В отличие от государственной пенсионной системы, все частные пенсионные системы носят добровольный характер. Ни предприниматели, ни работники не обязаны организовывать, или участвовать в таких планах. В то же время каждый человек имеет право, в соответствии со своими жизненными обстоятельствами, быть участником не только одного, но и двух и даже большего количества планов по месту работы, а также открывать свой личный пенсионный счет. Таким образом, растущее число американцев приобретает не один (государственная пенсия, формируемая по распределительному принципу), а два-три и даже большее количество источников пенсионного дохода, который образуется на личных инвестиционных счетах⁸.

В некоторых странах накопительный пенсионный элемент был введен в обязательную пенсионную систему. Самый известный пример – Чили, где в 1980-1981 гг. параллельно со старой, распределительного типа пенсионной системой было создано несколько негосударственных

пенсионных фондов (НПФ), куда при помощи специальных льгот стимулировали перейти со своими платежами, как работников, так и работодателей⁹. Затем введение обязательного накопительного элемента было произведено в ряде стран Латинской Америки, а также в Польше, Венгрии, Швеции, некоторых других странах. И, наконец, в 2003 году это произошло в России.

Однако этот новаторский шаг довольно быстро натолкнулся на несколько препятствий в своем развитии. Главное из них – прямая зависимость сохранности накапливаемых на индивидуальных счетах средств от конъюнктуры на мировых финансовых рынках. Когда там всё в порядке и динамика стоимости акций, ценных бумаг и других подобных активов положительна, происходит рост персональных накоплений, который, как правило, опережает инфляцию. Но мировые финансовые рынки регулярно сотрясают острые кризисы. Так, например, уже упомянутые американские частные пенсионные фонды в 2007-2008 гг. потеряли 2 трлн долл., что составляло около 20% от их рыночной стоимости. Это серьезно отразилось на планах американцев, многим из которых тогда пришлось либо отложить свой выход на пенсию, либо оставить надежды на безбедную старость¹⁰.

Возьмем пример из российской практики, в которой НПФ распоряжаются не только добровольными, но и частью обязательных пенсионных платежей. НПФ «Телеком-Союз» за 2008-2019 гг. получил накопленную доходность 44,6%¹¹. За эти же годы накопленная инфляция составила 135,5%¹². Среди российских НПФ есть результаты и лучше. Например, НПФ Сбербанка показал накопленную доходность почти 90%¹³. Но это все равно ниже накопленной инфляции. Как видим, инвестирование принесло значительные чистые убытки клиентам этих фондов. К сожалению, подобная ситуация фиксируется скорее как правило, чем исключение. И это связано не только с общемировой конъюнктурой на рынках финансовых инструментов, но и со специфическими российскими обстоятельствами, о которых более подробно будет сказано в

8 http://npfinsp2.narod.ru/new/ISKRAN_401k.htm

9 https://wikichi.ru/wiki/Pensions_in_Chile

10 <https://www.rbc.ru/economics/08/10/2008/5703cf749a79473dc8149867>

11 <https://npf-expert.ru/ratings/npf/dohodnost-ops>

12 <https://уровень-инфляции.рф/инфляционные-калькуляторы>

13 Там же

следующем разделе этого документа.

Такие результаты создают нервную атмосферу среди клиентов НПФ, особенно в тех странах (к которым относится и Россия), в которых этот финансовый инструмент работает сравнительно недавно. Кроме того, правительства часто не могут обеспечить бездефицитность обязательных распределительных систем, что серьезно подрывает шансы формирующих их политических партий на очередных выборах. Поэтому рождается соблазн вернуть хотя бы часть средств с индивидуальных накопительных счетов в общую копилку для текущих выплат нынешним пенсионерам. Например, в Венгрии

и Аргентине была проведена национализация частных накопительных пенсионных фондов¹⁴. В России с 2014 года производится т.н. «заморозка» индивидуальных накопительных счетов обязательного пенсионного страхования, куда перестали поступать 6 процентных пунктов из общего 22-процентного страхового пенсионного взноса.

И глобальный демографический вызов, и волатильность финансовых рынков инициирует дискуссию о будущем пенсионных систем, следующем этапе их развития. Россия здесь, к сожалению, находится в арьергарде мирового мейнстрима.

2. Системные изъяны российской пенсионной системы и её перспективы в случае отсутствия каких-либо реформ

История массового пенсионного обеспечения в России достаточно длительная. Первые пенсии по старости были установлены постановлением Наркома труда СССР от 5 января 1928 г. для рабочих текстильной промышленности¹⁵. Уже через год было принято постановление о введении пенсионного обеспечения для рабочих из других отраслей промышленности – горной, энергетики, металлургии, транспорта. Уже тогда был установлен возраст выхода на пенсию 60 лет для мужчин и 55 для женщин. Эти параметры начали меняться только с 2019 года¹⁶.

При этом право на трудовую пенсию распространялось только на отдельные профессиональные группы, упомянутые выше. Кроме того, государственную пенсию получали

военнослужащие и работники силовых структур.

Эта фрагментарность была ликвидирована в 1956 г., когда был принят Закон «О государственных пенсиях»¹⁷, упорядочившему государственное пенсионное обеспечение, которое стало практически всеобщим.

По этому закону выплаты обеспечивались государством за счёт средств государственного бюджета, в который входило и государственное социальное страхование, источником которого были взносы предприятий, учреждений и организаций¹⁸. В отсутствие частной собственности в СССР, когда все предприятия, учреждения и организации принадлежали государству, выходило, что вся социальная нагрузка приходилась на государство. Налогообложению пенсии также не подлежали. Эта норма, кстати, несмотря на мно-

14 https://mgimo.ru/science/diss/Pudovkin_diss.pdf

15 Барбасова С. Обзор государственной политики СССР в области пенсионного обеспечения граждан // Вестник БИСТ. 2009. № 4(4)

16 Центральный Исполнительный Комитет СССР. Совет народных комиссаров СССР. Постановление от 15 мая 1929 года «Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости» (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3903#022266383521450694>)

17 Закон СССР «О государственных пенсиях» (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU&dst=&n=44832&req=doc#05287019634368613>)

18 Там же

гочисленные последующие реформы пенсионной системы, сохранилась до сих пор.

Первый элемент страховой модели пенсионного обеспечения появился в России (тогдашней РСФСР) в 1990 году, когда был организован Пенсионный фонд, куда все работодатели отправляли 20,6% от начисленной заработной платы¹⁹. Не менее важным было тогдашнее решение подчинить Пенсионный фонд Верховному Совету РСФСР, а не Правительству. Это позволяло обеспечивать независимое от исполнительной власти развитие пенсионной системы, что вполне соответствовало саморегулируемой природе страхования, которое является продуктом взаимодействия между тем, кто платит взносы и тем, кто ими управляет от имени застрахованных.

Вторым важным элементом страховой пенсионной системы – ее добровольной составляющей стало появление в соответствии с Указом Президента от 16 сентября 1992 года №1077 негосударственных пенсионных фондов (НПФ)²⁰.

Однако независимость Пенсионного фонда продержалась только до октября 1993 года, когда после известных событий в Москве

Правительство практически сразу после прекращения существования Верховного Совета РСФСР формально взяло его под свой прямой контроль. Это привело к тому, что все основные финансовые параметры функционирования пенсионной системы – тарифы обязательных страховых платежей в нее, формула расчета пенсионных прав и выплат людям – оказались под полным контролем исполнительной власти.

Этим объясняется то, что в 1990-е годы многократно менялись, усложняя и запутывая пенсионную систему, участие в которой становилось все менее привлекательным для работников. Именно поэтому они охотно соглашались на хотя бы частичный уход работодателя от выплаты за них обязательного страхового взноса.

Кроме того, формула учета пенсионных прав была составлена таким образом, чтобы включать в нее далеко не весь заработок, особенно тех, кто получает относительно много.

Не надо сбрасывать со счетов и еще важное обстоятельство – общий низкий уровень официальных зарплат в 90-е годы, который во многом predetermined и общий низкий размер пенсий (табл. 1).

Таблица 1. Реальный размер назначенной пенсии, отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера и коэффициент замещения в 1994–1999 годах, %²¹

	Реальный размер пенсии (1990 = 100)	Отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера	Коэффициент замещения (средняя пенсия к средней зарплате)
1994	63,7	128,6	35,6
1995	51,3	101,0	39,8
1996	55,7	116,0	38,2
1997	52,7	113,2	34,5
1998	50,2	114,7	38,0
1999	30,4	70,2	29,5

Что касается НПФ, то к концу 1990-х годов численность их участников была чуть больше 2 миллионов человек²². Подавляющая их часть попала в НПФ благодаря своим работодателям (прежде всего крупным предприятиям), у которых были финансовые возможности оплатить хотя бы

частично дополнительные, необязательные пенсионные взносы за своих сотрудников.

Деградация российской пенсионной системы к концу 90-х стала критичной. Поэтому пришедшая в 1997 году в Правительство команда т.н. «младореформаторов» во главе с Анатолием

19 Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 г. «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113245/)

20 Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 года №1077 «О негосударственных пенсионных фондах» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_930/)

21 По данным Росстата.

22 <https://studfile.net/preview/3848185/page:5/>

Чубайсом, Борисом Немцовым и Олегом Сысуевым начала подготовку масштабной пенсионной реформы, которая, в конечном счете, была запущена с 1 января 2003 года.

Что было сделано?

Были разделены пенсионное обеспечение и пенсионное страхование.

К первому отнесли т.н. социальные пенсии, а по сути пособия на проживание, которые предоставляются без проверки нуждаемости людям, не имеющих страховой стаж, после достижения определенного возраста.

Пенсии в рамках обязательного страхования стали состоять из двух частей, финансируемых на распределительных и накопительных принципах.

Была введена новая, намного более простая, методика расчета пенсии. При выходе на пенсию накопленные пенсионные права (т.е. сумма отчислений за весь период плюс индексация) делятся на число месяцев, в которые предстоит выплачивать пенсию (т.н. «срок дожития»). Тем самым был ликвидирован максимальный размер пенсий, который существовал в советское время и использовался все 90-е годы.

Размер платежей в обязательный накопительный элемент был установлен в размере 2% для работников среднего и молодого возраста с дальнейшим, достаточно быстрым повышением до 6% от оплаты труда. При этом у работника появилась возможность выбирать, куда отправить эти взносы – в частную управляющую компанию или (по умолчанию) в государственную управляющую компанию, которой был определен ВЭБ. И это могло иметь не только чисто финансовый эффект, но и изменить поведение людей по отношению к будущей собственной пенсии, создавая вполне конкретные стимулы управлять хотя бы частью собственных страховых сбережений.

Тем самым в результате проблемного и социально болезненного транзита 90-х годов 2000-е годы Россия все-таки встретила с современной, опирающейся на мировой опыт пенсионной системой.

К сожалению, дальнейшее развитие событий во многом нивелировало потенциал реформы 2002 года, снова приведя пенсионную систему в состояние разбалансированности и социальной

неэффективности.

Почему это произошло? Пенсионная реформа 2002 года тщательно готовилась в течение нескольких лет, обсуждалась со всеми возможными экспертами, в том числе зарубежными, функционировал специально созданный для этого проекта президентский совет во главе с тогдашним премьер-министром Михаилом Касьяновым. Такая процедура необходима потому что любая сколько-нибудь серьезная пенсионная реформа затевается на десятилетия – прежде всего из-за того, что она рассчитана на молодые поколения, для которых правила игры должны быть неизменными хотя бы 20–30 лет. Если же они меняются чаще, то у работников пропадает желание хоть как-то участвовать в планировании собственного пенсионного будущего. По его поводу остаются только четыре архаичные мотивации:

- «не доживу» (что для нынешней России, учитывая аномально высокую смертность 45–55-летних мужчин, актуально);
- «удача повернется ко мне лицом»;
- «дети прокормят»;
- «государство не бросит на произвол судьбы».

С такого рода доминирующими поведенческими чертами человек не может быть ценен для инновационной экономики и общества XXI в., в котором государство – лишь один из общественных институтов.

Российский пример реализации государством пенсионной реформы 2002 г. является выпуклым примером постоянного изменения правил. Первым шагом по ее демонтажу стало отрезание в 2004 г. от участия в обязательной накопительной части людей старше 1967 года рождения. Мотивация была смехотворной: дескать, у этого поколения уже нет шансов скопить сколько-нибудь значимые средства этим способом. Но тогда зачем их включили в обязательную накопительную игру двумя годами раньше? Недовольные пробовали жаловаться, вплоть до Конституционного суда, но фактически ничего не добились.

Следующим дезорганизующим шагом стало введение максимального размера заработка, с которого берутся взносы в Пенсионный и другие социальные внебюджетные фонды. Вроде бы весьма либеральный шаг: те, кто побольше получает, могут свободно распорядиться своими

деньгами, например вкладывая их в НПФ. Но эта мера, в теории действительно привлекательная, была введена спонтанно и преждевременно, без оценки всех ее последствий. Пенсионный фонд тут же стал недополучать сотни миллиардов рублей, которые пришлось компенсировать дотациями из федерального бюджета. Через пару лет государство, спохватившись, ввело на зарплаты, превышающие потолок, фактически 10%-ный целевой налог в пользу Пенсионного фонда. Именно налог, потому что его выплата никак не увеличивает будущие пенсионные права высокооплачиваемых работников.

К этому можно добавить еще одно обстоятельство: система НПФ зарегулирована государством до такой степени, что она весьма мала для масштабов нашей страны и не может предоставить тем, у кого есть «лишние» деньги, комплекс привлекательных услуг по пенсионному страхованию. Из-за этого появились и фактически отрицательная доходность инвестирования пенсионных средств через НПФ, о которой упоминалось выше. И еще один момент: попробуйте найти в каком-нибудь среднего размера российском провинциальном городе отделение НПФ, который принимал бы клиентов «с улицы». Думаю, что чаще всего эта попытка закончится неудачей.

Кстати, поспешное введение потолка зарплат, с которых берутся обязательные социальные взносы, возродило старый «добрый» советский институт максимальной трудовой пенсии. Но только тогда, несколько десятилетий назад, ни о каком страховании речь и не шла – всё оплачивал государственный бюджет, а теперь громогласно заявляется, что российская пенсионная система носит страховой характер. Именно поэтому изначальные принципы реформы 2002 г. предусматривали высокую степень эквивалентности объема накопленных прав и размера получаемых выплат. Волонтаристское разрушение этого принципа еще больше подорвало желание людей хоть немного, но поучаствовать в управлении собственным пенсионным капиталом.

Однако всё перечисленное выше – это легкая боксерская разминка. В настоящий нокаут пенсионная реформа 2002 г. нашим государством была отправлена двумя ударами: введением так называемой балльной системы учета взносов в страховую часть пенсии и замораживанием

с 2014 года перечисления 6%-ных взносов на обязательные накопительные счета.

Балльная система, несмотря на ее внешнюю запутанность (человек с высшим образованием голову ломает, если начнет вникать во все ее нюансы), на самом деле придумана и введена с одной-единственной целью: сохранить выплаты нынешним поколениям пенсионеров хотя бы в номинальном размере (индексации носят символический характер и зачастую не покрывают рост стоимости жизни) за счет будущих пенсий работников молодых и средних возрастов. Фокус очень прост: за эти поколения в Пенсионный фонд платятся полновесные рубли в размере 22% от фонда оплаты труда (тем более что, как указывалось, уже не первый год в НПФ не поступают 6%-ные взносы). Эти деньги с колес выдаются на руки пожилым, а в пенсионных правах будущих пенсионеров учитывается не полная сумма уплаченных взносов, а некие баллы, получаемые при помощи устанавливаемого каждый год правительством специального понижающего коэффициента. Вот такая «солидарность» поколений.

Расчет тех, кто это правило придумал и ввел, тоже очень прост: зачем заглядывать на 20–30 лет вперед, когда нынешняя молодежь задумается о скорой старости и поймет, что ее пенсионные права мизерны, – у государства тоже работает установка «авось пронесет». А вот сейчас нужно во что бы то ни стало сохранить лояльность почти 40-миллионного пожилого электората, что особенно важно в преддверии очередных выборов.

Ну и, конечно, имеет значение хроническая безысходность макроэкономической ситуации, когда федеральный бюджет всеми силами пытается сбросить с себя социальный «балласт», сосредоточившись на обороне, заведомо неэффективных госинвестициях и поддержке содержания самого государства.

Упомянутое выше замораживание взносов в обязательную накопительную систему логически вытекает из всего вышесказанного. Давайте не лукавить: уже «сэкономленный» на ней более чем 1 трлн руб. никогда в виде живых денег на индивидуальные накопительные счета в ВЭБе и НПФ не вернется. Эти деньги, как известно, уже потрачены на Крым и другие подобные неотложные нужды. Обладателям таких счетов в обмен начислены пенсионные права,

пересчитанные в баллы, что, конечно, нельзя назвать конфискацией, но на «ловкость рук», как сказано выше, явно тянет. Более того: давайте признаем и тот факт, что важнейшая часть пенсионной реформы 2002 г. – обязательный накопительный элемент – ликвидирована.

Отдельная (и очень яркая) страница в деградации российской пенсионной системы – это начавшееся в 2018 году повышение пенсионного возраста. В принципе, как уже отмечалось выше, во многих странах время от времени общество после длительных и ожесточенных дискуссиях на это идет из-за старения населения. В России такого опыта никогда не было. Более того, из-за общей отстраненности от активного участия в формировании своего пенсионного будущего и весьма распространенной надежды на добренькое государство, которое тебя не бросит в старости, любое упоминание о необходимости и у нас повышения пенсионного возраста вызывало резко негативную реакцию. Как показал опрос населения, проведенный Левада-центром во второй половине июня 2018 года, в самый разгар общественных дискуссий о предстоящем повышении пенсионного возраста, подавляющее большинство россиян не поддерживало это предложение. 89% опрошенных негативно отнеслись к намерению властей увеличить возраст выхода на пенсию для мужчин до 65 лет и 90% опрошенных – против того, чтобы увеличить пенсионный возраст для женщин до 63 лет²³. При этом 70% и 73% опрошенных соответственно высказали резко отрицательное отношение. Сторонники повышения пенсионного возраста составляли всего 7-8 % среди опрошенных²⁴.

Общественные протесты вызвало не только то, что многие люди предпенсионного возраста вынуждены были корректировать свои жизненные планы далеко не в лучшую сторону, но и манера, в которой эта «реформа» проводилась. Тогдашний премьер-министр Дмитрий Медведев сообщил о ней в мае 2018 года, а уже через несколько месяцев всё необходимое законодательство было принято,

несмотря на требования всестороннего, глубокого обсуждения этого вопроса. В результате российское население массово обиделось на власть, которая этого фундаментального обстоятельства, видимо, не понимает, руководствуясь чисто финансово-экономическими выкладками.

Кроме того, свою убаюкивающую роль сыграли весьма позитивные для Владимира Путина итоги мартовских (2018 года) президентских выборов – особенно в некогда протестных столицах и крупных городах. К этому прибавим вроде бы успешный опыт недавнего внедрения таких социально неприятных практически для каждой семьи новаций, как обязательные платежи на капитальный ремонт жилья и введение новых принципов исчисления налога на недвижимость. Видимо, у весьма ограниченного круга лиц, принимающих решения в нашей стране, возникло ощущение, что теперешний общественный договор весьма устойчив из-за «вставания с колен» и роста военной мощи, а социалка отошла на вторые роли.

Именно поэтому повышение пенсионного возраста волей-неволей напоминало спецоперацию со всеми присущими ей атрибутами.

Во-первых, обществу не были предъявлены реальные расчеты, которые доказывают срочность этой меры. Все разговоры некоторых официальных лиц о том, что пенсионная система вот-вот рухнет из-за хронической нехватки в ней денег, как только начало пахнуть жареным, были по взмаху известной дирижерской палочки сменены на песню о том, что все сэкономленные деньги пойдут на подъем выплат нынешним пожилым людям. Из ниоткуда появились обещания уже в 2019 г. увеличить пенсии в среднем на 1000 руб. в месяц против запланированных в связи с инфляцией 500 руб.²⁵ А потом эту прибавку стали обещать и на несколько лет вперед. Что же получилось на самом деле? В 2019 году, согласно официальной статистике, средний размер пенсии увеличился на 800 рублей²⁶.

23 В сентябре 2018 года Владимир Путин, видимо под давлением общественного мнения, предложил повысить пенсионный возраст для женщин не до 63, а до 60 лет, что, в конечном счете и было закреплено в соответствующем законе.

24 <https://www.levada.ru/2018/07/05/pensionnaya-reforma-3/>

25 См. например, <https://tass.ru/ekonomika/5297900>

26 <https://rosstat.gov.ru/folder/13877>

И это вторая типовая черта спецоперации: менять на ходу информационное прикрытие, вбрасывая какую-то обрывочную информацию, которая ничего не разъясняет, а только запутывает ситуацию. Факт использования этой тактики очевиден и в связи со сделанным в 2018 году заявлением вице-премьера Татьяны Голиковой, что в «скором времени» в России будет отменена введенная всего лишь три года назад так называемая балльная система исчисления пенсионных прав²⁷. По сути Татьяна Алексеевна права, но вот уже закончился 2020 года, а этот вопрос никто в правительстве не поднимает.

Можно заняться и препарированием информации, выдачей полуправды. Например, берется прогноз Росстата о росте ожидаемой продолжительности жизни и тиражируется только самый оптимистический его сценарий, степень реализуемости которого крайне мала.

Ну и, конечно, в расчет не были приняты аргументы и расчеты российских демографов о том, что при нынешней продолжительности жизни (особенно мужчин) и числа лет, которые человек находится на пенсии, повышение пенсионного возраста, по крайней мере, преждевременно²⁸.

Еще одним изменением, противоречащим страховому характеру пенсионной системы, стала отмена в 2016 году ежегодной индексации выплат работающим пенсионерам. Аргумент правительства сводился к тому, что эти люди получают зарплату и тем самым обеспечивают себе необходимый доход, а индексация пенсии в таких условиях – непозволительная роскошь. Вот цитата из выступления министра финансов Антона Силуанова осенью 2020 года в Государственной Думе: «Наверное, это не совсем справедливо, поскольку после выхода на пенсию человек, который получает сегодня и пенсию, и зарплату, будет получать повышенную пенсию с учетом тех надбавок, которые были приняты в период его работы. <...> Мне кажется, более справедливо помогать тем, кто нуждается, кто не работает, именно этим гражданам нужна государственная

поддержка»²⁹. Видно, что министр не понимает разницы между пенсионным страхованием и социальной защитой. Это две разные системы - хотя бы из-за источников финансирования и принципов получения прав на выплаты. Они должны не заменять, а дополнять одна другую.

Работающий пенсионер за счет взносов в Пенсионный фонд, которые за него продолжает платить работодатель, по крайней мере, частично окупает расходы на выплаты ему. Кроме того, он платит НДФЛ, а с произведенных им товаров и услуг государство забирает в бюджет многочисленные налоги.

Кстати говоря, после отмены индексации пенсий численность работающих пенсионеров всего за один год уменьшилась на 1/3³⁰. А это прямые потери доходов Пенсионного фонда и всей бюджетной системы России. Вот такая получилась экономия!

Теперь, в 2021 году становится всё более очевидно, что введение балльной системы исчисления пенсионных прав, «заморозка» обязательной накопительной части пенсионной системы, отказ от индексации выплат работающим пенсионерам и, наконец, повышение пенсионного возраста – это проявления вполне логически непротиворечивой государственной политики, направленной на минимизацию роста расходов на выплату пенсий. При этом в пользу нынешних пенсионеров не просто перераспределяются страховые взносы, выплаченные за нынешних работников, но и их пенсионные права. Этот механизм, если его не поменять, может привести к тому, что те, кому сейчас 45 лет и моложе, при выходе на пенсию получат из государственного Пенсионного фонда существенно меньшие выплаты, чем - при прочих равных условиях - их родители (бабушки и дедушки).

А ведь нынешние пенсионеры живут, мягко говоря, небогато, если единственный источник их существования – пенсия. Ее средний размер в 2021 году по данным Пенсионного фонда составит всего 16209 рублей в месяц, а в 2022 году

27 <https://bankiclub-ru.turbopages.org/bankiclub.ru/s/novosti/otmena-pensionnyh-ballov-v-rossii-svezhie-novosti-iz-pravitelstva/>

28 См, например, <https://institutiones.com/general/2104-vozvrast-vykhoda-na-pensiyu-i-prodolzhitelnost-zhizni.html>; <https://newizv.ru/news/society/30-08-2018/anatolij-vishnevskiy-rosta-prodolzhitelnosti-zhizni-u-pozhilyh-v-rossii-net>

29 <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/10/28/844897-glava-minfina-vistupil-protiv-indeksatsii-pensii-rabotayuschih-pensionerov>

30 <https://миссионерская-деятельность.пф/zemelnoe-pravo/skolko-pensionerov-v-rossii-na-2019-god-statistika-ofitsialniy.php>

подрстет всего на 700 рублей³¹. Из этой суммы надо платить за постоянно дорожающие услуги ЖКХ и лекарства, а на оставшиеся деньги покупать быстро дорожающие базовые для пенсионерского рациона продукты питания. Напомню, что в 2020

году макаронные изделия стали стоить дороже на 12,1%, яйца куриные на 15,1%, плодоовощная продукция на 17,4%, крупы и бобовые на 20,6%, подсолнечное масло на 25,9%, а сахар-песок – на 64,5%³².

3. Возможные сценарии реформ, учитывая мировые тренды и российскую специфику

А теперь представим себе, что в России открылось очередное «окно возможностей» для самых разнообразных реформ. Что можно сделать для приведения пенсионной системы в социально эффективное состояние?

Прежде всего, необходимо отметить, что любая, даже самая продуманная пенсионная реформа обречена на провал, если не будут запущены столь же качественные изменения в целом ряде других, смежных сфер. Это:

- система обязательного социального страхования, неотъемлемой частью которой является пенсионное обеспечение;
- финансовые инструменты, необходимые для сохранения и приумножения пенсионных прав и накоплений;
- оплата труда, которая является, как правило, единственным источником доходов страховой пенсионной системы.

Что касается обязательного социального страхования, то в связи с недавней сменой руководителя государственного Пенсионного фонда начались разговоры об объединении всех трех внебюджетных фондов - пенсионного, социального страхования и обязательного медицинского страхования. Правда, есть и урезанная версия - ограничиться вливанием Фонда социального страхования в Пенсионный фонд.

Что на самом деле задумано правительством, до конца не ясно, никаких публичных заявлений пока нет. Тем не менее, необходимо отметить, что реформа системы обязательного социального

страхования давно назрела и она вполне может быть частью того «нового общественного договора», над которым сейчас работает правительство.

Об этом, в частности, еще в 2019 г. автор этих строк совместно с Юрием Ворониным и Александром Сафоновым опубликовал программную статью³³, подготовленную на основе большого доклада для Центра стратегических разработок Алексея Кудрина. В этом докладе речь идет, в том числе и о создании вместо нынешних трех внебюджетных фондов единого фонда социального страхования.

Прежде всего, необходимо отметить, что предлагаемое объединение не носит механического характера и далеко не ограничивается потенциальной экономией издержек на содержание нынешних трех бюрократических структур. Главная цель создания единого фонда социального страхования — покончить с нынешним тотальным огосударствлением средств, которые собираются в виде страховых платежей, совокупный размер которых в большинстве случаев - 30% от фонда оплаты труда. Эти деньги - не налоги, это часть заработной платы конкретных людей, фактически отложенная на случай наступления в их жизни страхового случая: пенсионный возраст, временная нетрудоспособность, медицинская помощь и др. Поэтому эти средства не должны быть федеральной собственностью, как сейчас, а должны находиться в общественном (публичном) владении.

31 <https://www.9111.ru/questions/777777771121201/#w2>

32 <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ue6cCjdf/1.pdf>

33 <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/05/19/801773-reformirovat-sistemu-sotsialnogo>

Такая смена формы собственности — вопрос принципиальный, потому он предопределяет изменения и механизма управления предлагаемым единым фондом социального страхования на основе равного по численности участия представителей работников, работодателей и федерального правительства. Руководитель фонда должен избираться его правлением, а не назначаться государством, как сейчас.

Второй принципиальный вопрос - определение видов обязательного социального страхования, относящегося к компетенции этого фонда. Кроме уже привычных его видов - пенсионное, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, по временной нетрудоспособности, беременности и родам, медицинское страхование - необходимо возобновить страхование от безработицы (актуальность чего подтвердила нынешняя ситуация на рынке труда), а также на случай необходимости постороннего постоянного ухода.

Третий принципиальный вопрос - переход к единому страховому платежу, покрывающему все виды рисков. Его совокупный размер должен устанавливаться на основе консенсуса представителей работников, работодателей и федерального правительства в органе управления единого социального страхового фонда и, что принципиально важно, в прямой увязке с ожидаемым коэффициентом замещения страховой выплатой утраченного работником заработка. Ведь страховой тариф и коэффициент замещения - две стороны одной медали.

В развитие этого предложения целесообразно сформировать персонифицированную систему управления социальными рисками - такую, которая предполагала бы право перераспределения самим работником личного страхового взноса для увеличения уровня гарантий по одному или нескольким видам обязательного социального страхования и одновременного сокращения по другим видам страхового покрытия. Кроме того, надо дать гражданам трудоспособного возраста право самостоятельно осуществлять дополнительные платежи в систему социального страхования из собственных средств, а в случае отсутствия у человека необходимого страхового стажа - право выкупать его за прошлый период по установленным тарифам.

Что касается работодателей, то льготы по

платежам на социальное страхование должны предоставляться им в персональном порядке в обмен на выполнение ключевых показателей по созданию дополнительных рабочих мест, повышению уровня оплаты труда, легализации занятости и фонда оплаты труда.

Инфраструктура единого фонда социального страхования должна строиться на базе единого реестра застрахованных лиц. В нем кроме персональной информации о человеке, месте его работы и размерах заработка и отчислениях из него, условиях труда должен содержаться паспорт здоровья - информация о прохождении диспансеризаций и специальных профосмотрах, включая сведения о противопоказаниях к работе с вредными и тяжелыми условиями труда. Неотъемлемой частью этого реестра должна стать и информация об объеме произведенных выплат по видам страхования.

Реформа обязательного социального страхования, если она, конечно, не ограничится чисто механическим слиянием нынешних трех социальных внебюджетных фондов, должна в полном соответствии с принципами формирования «нового общественного договора» стать объектом открытой дискуссии с участием экспертов, политиков, широкого круга граждан, для того чтобы найти устраивающий все стороны компромисс. Только тогда можно приступить к реальным шагам, целью которых, в конечном счете, станет формирование институциональной основы для долгосрочного улучшения социального положения всех слоев российского общества и, в частности, пенсионного обеспечения.

Вторая важная смежная с пенсионной системой сфера - финансовые рынки. Даже если не будет возвращения к обязательным накоплениям они останутся в добровольной форме, через НПФ, но и не только. В многих странах человек может либо один, либо вместе с работодателем делать пенсионные платежи в банки и страховые компании. В России сейчас такой институциональной возможности фактически нет.

НПФ разрешено инвестировать накопленные средства на банковские депозиты, но это не специальные пенсионные счета, которые открываются на десятилетия и защищены от инфляции льготами по налогообложению, как вкладчика, так и банка.

И в целом в России, кроме обязательного пенсионного страхования (в котором сам работник не участвует, т.к. взнос за него платит работодатель) и очень слабо развитого добровольного пенсионного страхования через НПФ, нет никаких других работающих финансовых механизмов формирования накоплений на старость. Интересной моделью разнообразия таких механизмов может служить американская пенсионная система³⁴, в которой функционирует очень много самых разнообразных пенсионных планов. Если ими грамотно пользоваться (что и делает большинство американцев), то пенсия - в 2020 г. она составляла 1160 долларов в месяц³⁵ - может быть хорошей базой для обеспечения достойной жизни на старости. Ведь надо не забывать, что к моменту выхода на пенсию средний американец обростаёт дорогостоящей недвижимостью (дома, квартиры), пакетом акций и другими финансовыми средствами. Управление всеми этими активами, а также пользование льготами, которые установлены для seniors, и создает образ вполне благополучного типичного американского пенсионера.

Однако и развитие системы обязательного социального страхования, и создание разнообразия финансовых институтов, доступных работнику невозможно без роста оплаты труда, которая у подавляющего большинства людей должна обеспечивать не просто прожиточный минимум семьи, но и уровень жизни по стандартам хотя бы «нижнего среднего класса»³⁶.

В России при нынешней медианной заработной плате – 35 тыс. рублей в месяц – весьма трудно свести концами с концами, особенно при наличии в семье несовершеннолетних детей. И выплачиваемый за такого работника пенсионный страховой взнос в размере около 8 тыс. рублей в месяц слишком мал, чтобы накопить пенсионные права, достаточные для приличных выплат. Тем более, что нынешняя формула начисления пенсий фактически резко ограничивает их размеры. Надо не забывать, что и этот параметр сильно варьируется в зависимости от отрасли, где работает человек. Медианная зарплата у лучшей

по этому показателю отрасли («Добыча полезных ископаемых» - 65 тысяч рублей) в 3 раза выше, чем у худшей («Легкая промышленность» - 20,5 тысячи рублей)³⁷.

Такая ситуация с оплатой труда predetermined прежде всего архаичной структурой российской экономики, в которой экспортный сектор представлен в первую очередь ископаемым сырьем (нефть, газ, уголь, металлы). Именно занятость в добыче этих продуктов позволяет получать относительно высокую зарплату. Но это лишь чуть более 2% работающего населения³⁸. Еще несколько процентов занятых работают в финансовом секторе и госуправлении³⁹, где оплата труда относительно высока. Зато все остальные получают очень небольшой доход.

Отсюда следует, что без реальной реформы российской экономики, переход ее на инновационные рельсы XXI века, что и обеспечивает высокую производительность труда и конкурентоспособность произведенной продукции, никакого перехода на качественно новый уровень оплаты труда подавляющего большинства работников не состоится. А это означает, в свою очередь, по-прежнему очень низкий и не улучшающийся уровень пенсионного обеспечения в России.

Таким образом, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что пенсионная система в России является заложником накопившихся глубинных проблем институциональной сетки нашего общества. Это относится не только к экономике и финансовой сфере, но и к политическим институтам. Главная проблема - уже очевидное несоответствие состояние государства и вызовов, стоящих перед Россией и всем миром в XXI веке.

Об одном из них – старении населения – уже было упомянуто в самом начале этого доклада. Если вернуться к пенсионной системе, то были упомянуты ее основные ответы на этот вызов: повышение пенсионного возраста и введение элементов индивидуального накопительного страхования. Однако оба этих инструмента, как показано выше, имеют объективные ограничения

34 https://meet-usa.com/ru/article/pensiya_v_ssha_pensionnye_plany/

35 <https://zarplatto.ru/pensionnaya-sistema-v-scha-soedinennyh-chtatah-ameriki/>

36 https://ru.wikipedia.org/wiki/Средний_класс

37 <https://ria.ru/20200803/1575284229.html>

38 https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/2EfrJGVJ/Rab_sila_2020.pdf

39 Там же.

для своего использования, хотя потенциал их применения еще не исчерпан.

Но если заглянуть уже в среднесрочную перспективу (5-10 лет), то дискуссия вокруг судьбы института пенсий может привести к радикальным изменениям в нем. Коротко остановимся на некоторых ее аспектах.

1. Может уйти в прошлое само понятие «пенсионный возраст», тем более устанавливаемый для всех в одинаковом размере. Если все-таки получают развитие индивидуальные накопительные счета и именно на них будет идти определяющая часть страхового взноса, то тогда владелец такого счета может в любой момент потребовать «раскупорки» средств для их выплаты себе. При этом могут применяться разные схемы таких выплат: от пожизненной (ее размер рассчитывается, исходя из ожидаемой продолжительности жизни застрахованного) до единовременной выдаче накопленных средств. Всё в данном случае зависит от многих других факторов, обеспечивающих жизнь каждого конкретного человека. Например, он успел за короткий срок путем внесения больших взносов и удачного инвестирования накопить сумму, которая уже может, не дожидаясь пожилого возраста, обеспечить ему (в совокупности с приобретенной недвижимостью и другими активами) приемлемый уровень благосостояния на протяжении нескольких десятилетий.
2. Пенсионное обеспечение, скорее всего, тесно переплетется со здравоохранением и системой постороннего долговременного ухода. Вполне возможен индивидуальный сценарий, когда человек снижает свой взнос в пенсионную систему, высвобождая деньги для обеспечения себе в пожилом возрасте более высокого стандарта медицинского обслуживания и интенсивного социального обслуживания (патроната). В данном случае многое зависит от состояния здоровья человека и его семейного положения.
3. Известная и всё более обостряющаяся ситуация с поддержанием самофинансирования страховых пенсионных систем с одновременным сохранением и даже наращиванием вы-

плат может, в частности, быть решена за счет введения страховых платежей на роботов, искусственный интеллект и тому подобные технологии, которые заменяют собой живой труд. В этом есть определенная логика: работодатель, высвобождая людей из-за замены их на машины, должен продолжать нести свою часть ответственности за обеспечение своим бывшим работникам наступления старости и других страховых случаев.

4. Не надо сбрасывать со счета и активно идущую в мире дискуссию о необходимости введения безусловного базового дохода (ББД). В случае его введения в той или иной форме каждому члену общества будет предложен минимальный доход (скорее всего в денежной форме), что может серьезно повлиять, в частности, на судьбу пенсионных систем. Тогда, возможно, сам институт всеобщей страховой пенсии уйдет в прошлое при том, что люди при желании могут продолжать делать накопления через различные финансовые институты на любые цели, одной из которых может быть обеспечение себе каких-то индивидуальных аспектов жизни в старости (например, эксклюзивные путешествия, занятие благотворительной деятельностью и т.п.).

Важно подчеркнуть, что любая трансформация пенсионных систем может быть успешной - т.е. обеспечивать подавляющей части общества достойного уровня жизни в пожилом возрасте - только, если она будет сопряжена со столь же эффективными изменениями во всех остальных сферах человеческой деятельности. Это в полной мере относится к устройству государства, работе политических и экономических институтов.

Россия к такому повороту событий пока, к сожалению, не готова, что предопределяет нарастающие проблемы с поддержанием даже нынешнего невысокого уровня пенсионного обеспечения. Остается только надеется на то, что наше общество – и прежде всего его молодая часть - осознает весь драматизм ситуации и станет драйвером давно назревших системных реформ, успех которых, наконец, выведет страну в XXI век.

Об авторе



Гонтмахер Евгений Шлемович, доктор экономических наук. Профессор Высшей школы экономики, член Правления Института современного развития. Научный руководитель экспертной группы «Европейский диалог».

О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.