

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет экономики и права

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

Иркутск
Издательство БГУЭП
2012

УДК 336.14:353(47)
ББК 65.261.7(2Р)
С56

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета экономики и права

Авторы: д-р экон. наук, доц. Д.Ю. Федотов (разд. 1, 4, 7, 8, 11), канд. экон. наук, доц. Т.В. Файберг (разд. 2, 3), канд. экон. наук, доц. С.С. Быков (разд. 9, 10), Б.В. Дымин (разд. 5), Е.А. Сачкова (разд. 6)

Рецензенты д-р экон. наук, проф. Ю.М. Березкин
д-р экон. наук, проф. В.И. Самаруха

Издание коллективной монографии осуществлено при финансовой поддержке РГНФ, проект «Повышение уровня жизни населения на основе развития пенсионной системы России» № 12-32-01233а2.

С56 Современное состояние и перспективы развития пенсионной системы России / под ред. Д.Ю. Федотова. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. – 137 с.

ISBN 978-5-7253-2565-2

Содержит анализ современного состояния пенсионной системы России. Рассмотрены особенности формирования доходов и осуществления расходов бюджета Пенсионного фонда России, деятельность российских негосударственных пенсионных фондов, выявлены ключевые проблемы развития пенсионной системы России.

Для специалистов, занимающихся вопросами функционирования пенсионной системы, экономистов, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов.

ББК 65.261.7(2Р)

ISBN 978-5-7253-2565-2

© Коллектив авторов, 2012
© Издательство БГУЭП, 2012

Оглавление

Введение	4
1. Анализ текущего состояния и перспективы развития пенсионной системы России с учетом реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России.....	7
2. Анализ исполнения бюджета Пенсионного фонда России в условиях реализации бюджетной реформы	21
3. Совершенствование бюджетного процесса при исполнении бюджета Пенсионного фонда России: внедрение бюджетирования, ориентированного на результат.....	25
4. Исполнение пенсионных обязательств российскими работодателями ...	30
5. Последствия замены единого социального налога страховыми взносами	39
6. Материнский капитал, выплачиваемый органами Пенсионного фонда России: особенности его использования в сфере дошкольного образования	45
7. Пенсионные системы зарубежных стран: оценка влияния пенсионной нагрузки на уровень конкурентоспособности производимой продукции ..	48
8. Формы негосударственной пенсионной защиты	54
9. Особенности налогообложения операций по негосударственному пенсионному обеспечению.....	58
10. Осуществление налогового учета по налогу на прибыль негосударственными пенсионными фондами	68
11. Актуарное моделирование развития пенсионной системы России	74
Заключение.....	84
Список использованной литературы.....	86
Приложение 1. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации	88
Приложение 2. Программа пенсионной реформы в Российской Федерации	103
Приложение 3. Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации	120

Введение

Отечественная пенсионная система на протяжении всего постсоветского периода является объектом критики. Регулярные изменения, вносимые в пенсионное законодательство на протяжении 20 последних лет, привели к тому, что пенсионная реформа в нашей стране приняла непрекращающийся, перманентный характер. Базовый документ ее проведения (Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, утвержденная Правительством РФ), был принят почти 15 лет назад – в 1998 г. Ежегодно вносятся новации в пенсионное законодательство. Несмотря на это до настоящего времени не удалось построить оптимальную модель пенсионной защиты населения. Сохранившиеся с советских времен истории России элементы системы социального обеспечения уже не отвечают реалиям настоящего времени: сформированный в советских условиях трудового законодательства механизм пенсионного обеспечения трудящихся не готов справиться со своими задачами в современных условиях рыночной экономики. Действовавший ранее пенсионный механизм в связи с демократическими преобразованиями в стране утратил многие государственные рычаги принудительного управления социально-экономическими процессами, в связи с чем он уже лишился реальной способности формировать и перераспределять ресурсы пенсионной системы адекватно социальным потребностям государства, что в конце концов привело к утрате доверия к пенсионной системе как со стороны лиц, формирующих финансовую основу пенсионной системы страны, так и со стороны самих пенсионеров. Этим обуславливается необходимость реформирования российской пенсионной системы адекватно условиям рыночной экономики.

При этом следует иметь в виду, что институт пенсионной защиты играет важную роль в жизни современного общества: пенсионеры составляют четверть населения страны; через бюджет Пенсионного фонда России перераспределяется около 10% ВВП страны. Вместе с тем, отечественная пенсионная система функционирует на достаточно низком уровне, она не решает все поставленные перед ней задачи современным обществом. Граждане, ставшие пенсионерами, благодаря данному социальному статусу переходят в категорию малоимущего, и даже, бедного населения. Начиная с конца XX в. наблюдались тенденции неуклонного снижения размера пенсии, который в XXI в. составил 22-47% от уровня 1990 г. Тот размер пенсии который сложился в России в настоящее время (по итогам 2011 г. – 8,2 тыс. р. в месяц) не позволяет обеспечивать нормальную жизнедеятельность человека. Снижение коэффициента замещения пенсией предыдущего заработка до уровня 35% свидетельствует о том, что при выходе на пенсию доходы российского гражданина снижаются практически в три раза. Несмотря на то что в последнее время предпринимается немало шагов по повышению материального уровня российских пенсионеров, решить эту проблему в полной мере не удастся.

Низкий уровень пенсионной защиты населения влечет за собой недоверие населения к данному институту, следствием чего, является распростране-

ние практики уклонения от уплаты обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России. Данные платежи воспринимаются работодателями в качестве налога, вступая в сговор с наемными работниками, они прибегают к инструментам по сокращению обязательных платежей в Пенсионный фонд. По оценкам экспертов, от обложения укрывается (частично или полностью) около половины величины фонда оплаты труда. В результате на протяжении последних лет бюджет Пенсионного фонда России является несбалансированным, он дотируется из федерального бюджета – на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда России ежегодно выделяется от 1 до 2 трлн р. Тем самым данный дефицит, достигающий 4% ВВП России, является дополнительной налоговой нагрузкой на отечественных налогоплательщиков, чьи налоговые платежи направляются на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда России.

Для снижения дефицита пенсионной системы в 2011 г. ставка страховых взносов в Пенсионный фонд России была увеличена с 20 до 26%. Однако последствием данной меры стало повышение налоговой нагрузки на отечественные предприятия, которые не используют механизмы уклонения от уплаты обязательных платежей. Сложившийся в нашей стране совокупный уровень налоговой нагрузки (33-35% от ВВП) является достаточно высоким для развивающихся экономик. Особенностью налоговой системы России является то, что совокупная налоговая нагрузка в большей мере ложится на корпоративных налогоплательщиков, чем на физических лиц, и ее дальнейшее повышение ведет к снижению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей по сравнению с предприятиями других стран, в которых налоговая нагрузка распределена более равномерно между данными категориями налогоплательщиков. В связи с чем, в 2012 г. ставка страховых взносов была снижена до 22%. Это свидетельствует о том, что отечественной экономической наукой до сих пор не удалось выработать оптимальной модели генерации финансовых ресурсов российской пенсионной системы, которая бы, с одной стороны, была способна формировать достаточные ресурсы для выплаты государственных пенсий на приемлемом уровне, с другой, не обременяла развивающуюся отечественную экономику.

Тем самым в России сложилась пенсионная система, сохраняющая устаревшие элементы советского периода истории страны, в которой в одно и то же время не обеспечивается качественный уровень пенсионной защиты российских граждан, сохраняется бедность и психологическая подавленность пожилой части населения России, а сама пенсионная система является бременем для бюджетной системы страны. Предпринимаемые меры по ее реформированию во многом оказываются неэффективными потому, что корректировке подвергаются отдельные элементы устаревшей модели пенсионной системы страны, фундаментальные основы пенсионного механизма не претерпели изменений с советских времен. Не изменились подходы к управлению пенсионными рисками граждан страны, они до сих пор подлежат страхованию в незначительной степени (в отличие от стран с рыночной экономикой), в большей степени они поглощаются государством, как это было принято в советской си-

стеме социального обеспечения, эффективной в условиях полной государственной формы собственности на предприятия, являющиеся налогоплательщиками.

В этой связи несомненной актуальностью обладают проблемы функционирования пенсионной системы России, поднятые в данной монографии, и пути их преодоления, обозначенные составителями отдельных разделов.

1. Анализ текущего состояния и перспективы развития пенсионной системы России с учетом реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России

В последние годы удалось достичь достаточно высокого уровня пенсионной защиты населения России. Как видно из данных, представленных в табл. 1.1, на протяжении 2001-2011 гг. размер пенсии неуклонно повышался – в абсолютном исчислении он вырос в 8 раз, в реальном исчислении ежегодно увеличивался достаточно высокими темпами – от 1 до 35%. В 2010-2011 гг. средний размер пенсии превысил величину прожиточного минимума на 65%, а коэффициент замещения пенсией заработка достиг беспрецедентной величины – 35%.

Таблица 1.1

Основные показатели пенсионной защиты населения России в 2001-2011 гг.

№ п/п		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Средний размер назначенных пенсий, руб.	1023,5	1378,5	1637,0	1914,5	2364,0	2726,1	3115,5	4198,6	5191,1	7476,3	8203,0
2	Реальный размер назначенных пенсий, в процентах к предыдущему году, %	121,4	116,3	104,5	105,5	109,6	105,1	104,8	118,1	110,7	134,8	101,2
3	Соотношение среднего размера назначенных пенсий с величиной прожиточного минимума, %	89,5	100,0	102,0	106,3	97,8	99,8	101,6	115,2	126,6	165,4	165,3
4	Соотношение среднего размера назначенных пенсий со средним размером начисленной заработной платы, %	31,6	31,6	29,8	28,4	27,6	25,6	22,9	24,3	27,9	35,7	34,9

Источник: Российский статистический ежегодник. 2008: стат. сб. / Росстат. М., 2008, С. 31-32, 34, 36; Российский статистический ежегодник. 2010: стат. сб. / Росстат. М., 2010, С. 32, 181; Российский статистический ежегодник. 2011: стат. сб. / Росстат. М., 2011, С. 31, 34, 36, 167; Социально-экономическое положение России 2011: стат. сб. / Росстат. М., 2012. С. 7, 185, 239, 274, 287, 512.

Поддержание на высоком уровне пенсионных показателей требует наращивания государственных расходов на финансирование национальной пенсионной системы, что неуклонно увеличивало долю расходов на государственную пенсионную защиту в консолидированном бюджете России. Как видно из данных, представленных на рис. 1.1, в 2002-2007 гг. в период благоприятной экономической конъюнктуры благодаря значительному росту величины консолидированного бюджета страны доля расходов на выплату трудовых пенсий постепенно снизилась до 12,3%. В кризисный и посткризисный периоды на фоне замедления темпов роста размера консолидированного бюджета и наращивания государственных дотаций доля данных расходов выросла до 18,8% в 2011 г., а

общие расходы бюджета Пенсионного фонда России составили 24,6% расходов консолидированного бюджета России. Это означает, что каждый четвертый государственный рубль находится в Пенсионном фонде страны.

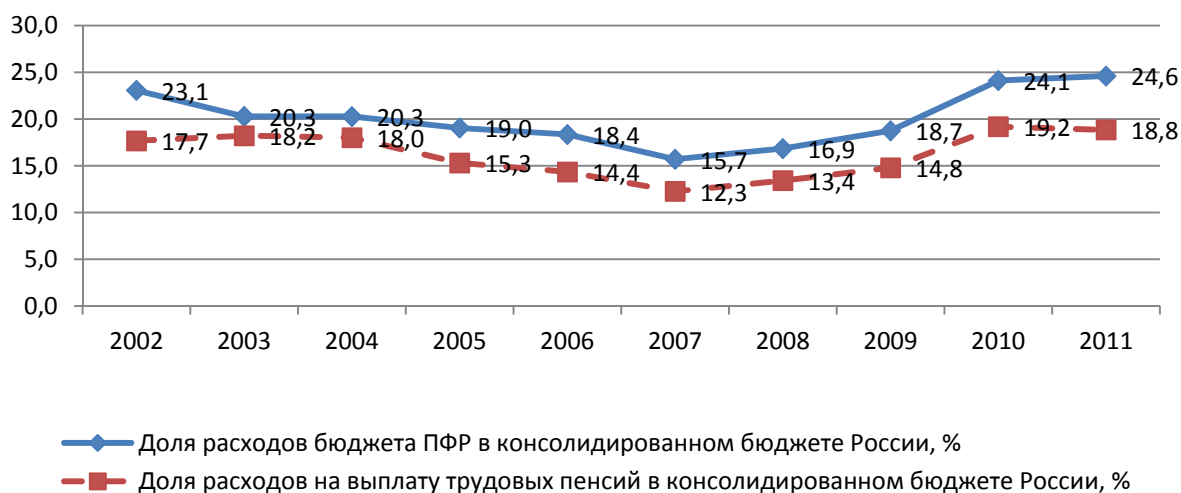


Рис. 1.1. Доля расходов бюджета Пенсионного фонда России и расходов на выплату трудовых пенсий в консолидированном бюджете России в 2002-2011 гг., %¹

Анализ отечественной пенсионной системы целесообразнее проводить ориентируясь не на общие расходы бюджета Пенсионного фонда России, а только на те, которые связаны с финансированием выплаты трудовых пенсий. Ведь существенная часть в расходах Пенсионного фонда России (20-25%) на прямую не связана с осуществлением обязательного пенсионного страхования населения страны. Это расходы, финансируемые за счет средств федерального бюджета для осуществления специальных выплат: государственных пенсий и пособий, предусмотренных законодательством о государственном пенсионном обеспечении, досрочных пенсий безработным гражданам, ежемесячных денежных выплат (появившихся после «монетизации льгот»), материнского капитала и т.п. Выплаты этого рода являются частью государственной социальной политики, но прямого отношения к национальной системе пенсионной защиты населения не имеют, они осуществляются через учреждения Пенсионного фонда России, т.к. Пенсионный фонд России обладает разветвленной инфраструктурой и работает с тем же, либо схожим контингентом получателей социальных выплат. В ходе дальнейшего анализа будем оперировать только той частью расходов бюджета Пенсионного фонда России, которая непосредственно связана с выплатой трудовых пенсий.

Существует два источника финансирования выплаты трудовых пенсий: первый – обязательные платежи работодателей и индивидуально работающих лиц (страховые взносы и единый социальный налог); второй – дотации из федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда России.

¹ Составлено на основе данных, представленных в федеральных законах об отчетах об исполнении бюджетов Пенсионного фонда России за соответствующий год, данных Федерального казначейства РФ об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов на 1.01.2012 г. URL: <http://www.roskazna.ru>.

Первый из них является традиционным и отвечает страховой модели пенсионной защиты населения, в которой источником выплаты трудовых пенсий (пенсий выплачиваемых лицам, имеющим достаточно продолжительный период трудовой деятельности) являются обязательные платежи работодателей, либо самих трудящихся. Эти платежи представляют собой отложенную часть заработка работника, которая ему недоплачивается в период трудовой жизни, а будет выплачена при выходе на пенсию. Второй (бюджетный) источник выплаты трудовых пенсий характерен для бюджетной модели пенсионной защиты населения, согласно которой государственные пенсии включаются в общий перечень государственных социальных обязательств и финансируются за счет общих налоговых поступлений в государственный бюджет. В современной российской истории дотации на финансирование выплаты трудовых пенсий из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда России стали поступать с 2005 г., когда существенно (на 8 п.п.) была снижена ставка единого социального налога, зачисляемого в Пенсионный фонд России.

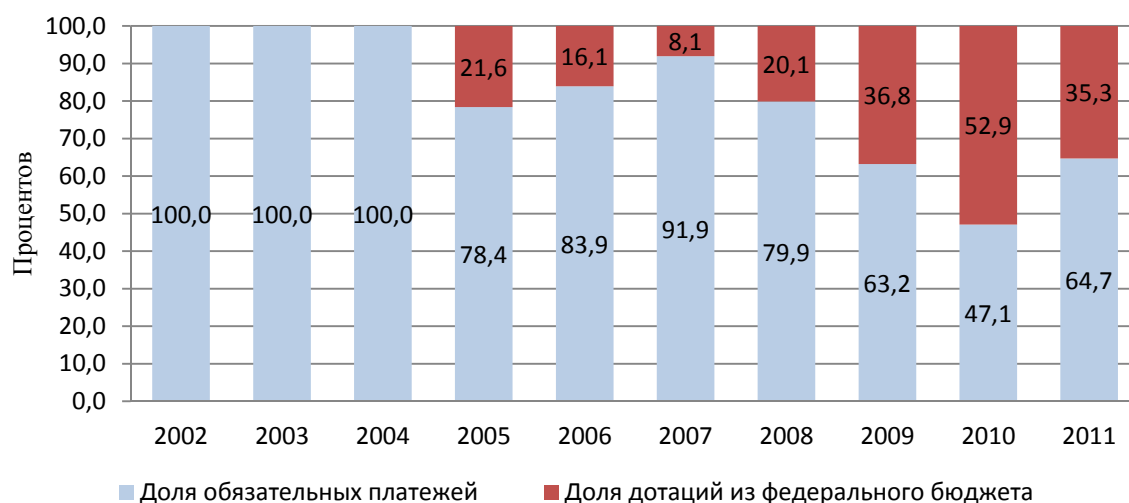


Рис. 1.2. Структура источников финансирования выплаты трудовых пенсий в России в 2002-2011 гг., %

На рис. 1.2 проиллюстрировано изменение соотношения двух указанных источников финансирования выплаты трудовых пенсий в России в 2002-2011 гг. При составлении данного графика использовались данные, представленные в федеральных законах об отчетах об исполнении бюджетов Пенсионного фонда России за соответствующий год и данных Федерального казначейства РФ. Однако следует иметь в виду, что размер дотации не исчерпывается суммой средств, выделяемых из федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда России, которая утверждена в отчетах об исполнении бюджетов Пенсионного фонда России. Этой суммы было бы недостаточно для осуществления указанных выплат. Поэтому величина дотаций из федерального бюджета определена расчетным путем, как разница между расходами на выплату трудовых пенсий и поступлением обязательных платежей, направляемых на выплату пенсий. Тем самым, в общей сумме дотаций учтена та часть трансфер-

та из федерального бюджета, которая в своем целевом назначении не предназначалась для покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда России, но фактически она была использована на решение данной задачи.

За последние 10 лет соотношение между обязательными платежами и дотациями из федерального бюджета менялось существенным образом – от 92% на 8% до соотношения 47% на 53%. Сокращение доли обязательных платежей до 47% имело место в кризисный 2010 г., когда с одной стороны работодатели несколько замедлили рост оплаты труда, являющейся источником исчисления обязательных платежей, с другой стороны, с целью ощутимого повышения материального положения пенсионеров из федерального бюджета были выделены беспрецедентно высокие суммы дотаций – 1,8 трлн р. В 2011 г. ставка страховых взносов была увеличена на 6 п.п., что позволило снизить размер бюджетных дотаций до 1,3 трлн р. В результате, доля обязательных платежей в финансировании выплаты трудовых пенсий снова выросла, до 68%.

Вместе с тем, на фоне улучшения ключевых показателей пенсионной защиты населения в нашей стране на протяжении последних лет, отмеченного в табл. 1.1, не улучшилось отношение российских граждан к отечественной пенсионной системе, не выросло количество позитивных оценок уровня материального положения пенсионеров. По результатам социологического опроса Аналитического центра Юрия Левады (табл. 1.2) в 2009-2011 гг. улучшение положения российских пенсионеров отмечает не более трети опрошенных лиц (34%), а подавляющая часть респондентов (60%) считает, что за последние несколько лет (с середины 2000-х гг.) материальное положение российских пенсионеров либо осталось на прежнем уровне, либо ухудшилось еще больше.

Таблица 1.2

Результаты социологического опроса, проведенного Аналитическим центром Юрия Левады. Вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилось за последние 5 лет положение российских пенсионеров?». Доля ответивших, %.

Варианты ответов	октябрь 2009 г.	сентябрь 2011 г.
Значительно улучшилось	4	5
Несколько улучшилось	30	29
<i>Осталось на прежнем уровне</i>	<i>29</i>	<i>34</i>
<i>Несколько ухудшилось</i>	<i>19</i>	<i>19</i>
<i>Значительно ухудшилось</i>	<i>12</i>	<i>7</i>
Затруднились ответить	6	6

Источник: Общественное мнение – 2011. М.: Левада-Центр, 2012, С. 73.

В этой связи прослеживается настоятельная необходимость совершенствования отечественной пенсионной системы. Те реформы российской пенсионной системы, которые проводятся на протяжении последних двух десятилетий не смогли преодолеть присущие ей проблемы. Очередной этап крупных преобразований в области пенсионной защиты населения связан с разработкой Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее – Стратегия), которая в настоящее время (осень 2012 г.) проходит стадии

обсуждения и утверждения в Правительстве России. Текст Стратегии по состоянию на 1 октября 2012 г. представлен в Приложении 1.

Основные элементы проводимой реформы в соответствии со Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации

В Стратегии обозначены следующие основные цели развития пенсионной системы¹:

- 1) гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;
- 2) обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Для достижения обозначенных целей поставлены следующие задачи:

- 1) обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- 2) достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- 3) обеспечение совокупного минимального дохода пенсионера на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, а также среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5 – 3 прожиточных минимумов пенсионера;
- 4) поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;
- 5) обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансирования;
- 6) развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне – и высокодоходных категорий – с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);
- 7) повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

В качестве конечного результата реализации Стратегии обозначено создание к 2030 г. (сроку окончания реализации Стратегии) пенсионной системы, построенной на основе трехуровневой модели, включающей следующие уровни:

1-й уровень – трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

2-й уровень – корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании индивидуального трудового или коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения;

3-й уровень – частная пенсия, формируемая работником (физическим лицом).

¹ Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (размещена на офиц. сайте Мин-ва труда и соц. защиты РФ. URL: <http://www.rosmintrud.ru>).

Обозначены следующие основные направления реализации Стратегии:

- 1) совершенствование тарифно-бюджетной политики;
- 2) реформирование института досрочных пенсий;
- 3) реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы;
- 4) развитие корпоративного пенсионного обеспечения;
- 5) совершенствование системы формирования пенсионных прав;
- 6) совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием;
- 7) развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения.

Рассмотрим основные преобразования предусмотренные Стратегией.

1. Поэтапное приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем пенсионных выплат.

Изменение тарифной политики для самозанятых граждан, к которым относятся индивидуальные предприниматели, нотариусы, адвокаты и другие категории лиц самостоятельно организующих свою трудовую деятельность, обусловлено недостатками существующей системы формирования их пенсионных прав. В настоящее время они не могут сформировать пенсионные права в объеме, соответствующем объему прав граждан, занятых по найму. При этом расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на финансирование пенсионных выплат самозанятым гражданам значительно превышают их страховые платежи на обязательное пенсионное страхование. В настоящее время обязательный платеж самозанятых категорий граждан в ПФР рассчитывается исходя из одного минимального размера труда и составляет 14,3 тыс. руб., тогда как размер страхового взноса наемного работника достигает 112 тыс. р. в год, при этом пенсии обеих категорий граждан являются соразмерными. В этой связи данные расходы финансируются за счет перераспределения страховых взносов наемных работников и трансфертов из федерального бюджета.

Для создания в отношении самозанятых граждан объективных условий формирования пенсионных прав, соотносимых с правами наемных работников, Стратегией предлагается поэтапное приведение размера уплачиваемых самозанятыми гражданами страховых платежей в соответствие с уровнем пенсионных выплат (не менее величины прожиточного минимума пенсионера).

На первом этапе в целях адаптации самозанятых граждан к изменению страховой нагрузки фиксированный страховой взнос будет рассчитан исходя из двукратного минимального размера оплаты труда в 2013 г., двух с половиной – в 2014 г. и трехкратного – в 2015 г. (в настоящее время – это один минимальный размер оплаты труда) при применении тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Увеличение взносов для самозанятых по расчетам разработчиков Стратегии принесет в распределительную составляющую пенсионной системы в 2013 г. 40,7 млрд р. , в 2014 г. – 60,5 млрд р. , в 2015 г. – 79,8 млрд р. Для накопительной системы эти показатели составят соответственно 6,8 млрд р. ,

10,5 млрд р. и 14,4 млрд р.¹

Вместе с тем, эксперты полагают, что увеличение финансовой нагрузки на данную категорию застрахованных лиц уведет самозанятых в «тень». Либо они переложат затраты на клиентов.

По нашему мнению, необходимость данных изменений, направленных на обеспечение сбалансированности бюджета ПФР, назрела уже давно.

2. Реформирование системы досрочных пенсий

Важнейшим препятствием для обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России является неэффективная модель финансирования выплаты льготных пенсий. Отвлечение из общих финансовых ресурсов Пенсионного фонда России средств на пенсионную защиту льготников сокращает ресурсную базу системы обязательного пенсионного страхования страны и ограничивает возможности ощутимого повышения размера пенсии.

В настоящее время финансирование выплат лицам, которым назначена досрочная трудовая пенсия, осуществляется за счет общих доходов бюджета ПФР, а не дополнительных страховых взносов работодателей. К тому же, при существующей модели работодатель не заинтересован в сокращении рабочих мест с особыми условиями труда.

В России пенсионеры-льготники составляют около 20% всех пенсионеров. Это достаточно много, ведь еще в начале 1990-х гг. пенсионеры-льготники составляли немногим более 10%, а на протяжении 90-х гг. XX в. их доля удвоилась. Принятие Правительством РФ в начале 90-х гг. XX в. недостаточно проработанных (и в большей степени популистских) решений о расширении перечня льготных профессий привело к автоматическому переводу вполне трудоспособного населения из категории трудящихся в категорию пенсионеров. Еще более остро данная проблема стоит в регионах Сибири и Дальнего Востока, что вызвано сочетанием двух факторов: территориального (в данных регионах значительная часть территории приходится на районы Крайнего Севера и приравненные к нему местности) и профессионального (в советское время в данных регионах возводилось много опасных и вредных производств). Поэтому в Иркутской области доля досрочных пенсионеров значительно превосходит среднероссийский уровень – она достигает 40%.

Массовый характер предоставления льготных трудовых пенсий приводит к размыванию ресурсов системы обязательного пенсионного страхования (ОПС) России, снижает средний размер трудовой пенсии в стране. Средства бюджета Пенсионного фонда РФ формируются за счет взносов, размер которых установлен на основании единых ставок (кроме отдельных случаев, не связанных с предоставлением льготных трудовых пенсий), тогда как пенсионные выплаты назначаются в неравных условиях – льготникам на 5-15 лет ранее общеустановленного срока. Поэтому нарушается ключевой принцип эквивалентности взносов и выплат, присущий страховому механизму – часть взносов, отчисленных с заработка застрахованного лица по общим основаниям, направляется

¹ Карпенко Е. Пенсии короткого горизонта [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazeta.ru/financial/2012/10/30/4835429.shtml>.

на выплату пенсии льготнику, который имеет страховой стаж меньшей продолжительности, а период выплаты пенсии зачастую больший.

Существующая отечественная система выплаты льготных пенсий уже давно себя изжила, ее модель устарела и требует обновления в новых экономических и политических условиях развития России. Ведь ее основы были сформированы еще в 1932 г. За время, прошедшее после утверждения перечня льготных профессий, изменилась структура хозяйства, появились новые отрасли промышленности и технологии с неблагоприятными условиями труда. В то же время в ряде отраслей были существенно улучшены условия труда благодаря механизации, автоматизации, появлению оборудования, снижающего вредное воздействие на человека, однако сокращения объемов предоставляемых льгот не произошло, более того, в 1991 г. списки были расширены. По оценкам экспертов, среди работников, имеющих право на досрочную пенсию, 30% трудятся в нормальных условиях.

Проблема досрочных пенсий уже давно поднимается в нашей стране. Задача по реформированию системы льготных пенсий была в числе приоритетных в Программе пенсионной реформы в Российской Федерации 1998 г. (текст Программы представлен в Приложении 2). В 2002 г. в Государственной Думе России были одобрены в первом чтении законопроекты о создании в нашей стране профессиональных пенсионных систем. Однако указанные положения Программы пенсионной реформы не были реализованы, также как не были приняты законы о создании профессиональных пенсионных систем. Их принятию препятствовали лоббисты от крупного бизнеса, не желавшие увеличения финансовой нагрузки на свои предприятия. Хочется надеяться, что задачи Стратегии по реформированию системы досрочных пенсий все-таки удастся реализовать.

Предлагаемая Стратегией модель позволит экономически стимулировать работодателя к улучшению условий труда работников, а также изменить ситуацию, когда право на получение досрочных пенсий предоставляется безотносительно к фактическим условиям труда, показателям здоровья и трудоспособности работников и когда издержки по обеспечению прав на досрочную пенсию, по сути, несут другие пенсионеры (по общим основаниям).

В целях развития форм социальных гарантий работников, адекватных современным условиям рыночной экономики, Стратегией предлагается поэтапная трансформация института досрочных пенсий, а также предоставление работникам в соответствии с их интересами соответствующих гарантий и компенсаций в рамках норм трудовых отношений и коллективных договоров.

В целях стимулирования работодателей, имеющих рабочие места, включенные в Списки № 1 и № 2 и «малые списки», к улучшению условий труда и оптимизации таких рабочих мест, а также в целях реализации принципов справедливости и сбалансированности пенсионной системы Стратегией предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд России.

Дополнительный тариф страховых взносов для страхователей в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список

№ 1, на 2013 г. – 4%, на 2014 г. – 6%, на 2015 г. – 9%, а в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 2 и в «малые списки», на 2013 г. – 2%, на 2014 г. – 4%, на 2015 г. – 6%. Эта мера должна дать бюджету ПФР в 2013 г. 24,7 млрд р., в 2014 и 2015 гг. – 48,2 млрд р. и 80,7 млрд р.

В Стратегии предлагается на основе положений, зафиксированных в коллективных договорах, либо трудовых договорах и в утвержденных локальных нормативных актах, создать систему социальных гарантий в части, касающейся добровольного пенсионного страхования или негосударственного пенсионного обеспечения, в целях формирования дополнительных пенсионных прав работников либо установления надбавок компенсационного характера к заработной плате, либо предоставления иных видов социальных гарантий и компенсаций. При реализации этого подхода работодатели будут освобождаться от уплаты страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере. При этом в состав страховщиков в рамках системы обязательного социального страхования профессиональных рисков будут включены страховые организации.

В условиях перехода на так называемый «эффективный контракт» в отношении педагогических, медицинских и творческих работников предлагается изменить механизм досрочного выхода на пенсию через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии.

Для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, совершенствование пенсионного обеспечения должно быть соотносено с основными положениями государственной политики по развитию Крайнего Севера.

3. Стимулирование развития корпоративного пенсионного обеспечения

Сокращение пенсионных выплат из системы обязательного пенсионного страхования льготным категориям граждан предполагается компенсировать развитием системы корпоративного пенсионного обеспечения, из которой работодатели будут осуществлять пенсионные выплаты своим бывшим работникам.

Для развитых стран мира характерно активное участие работодателей в формировании пенсионной защиты своих наемных работников, в том числе с использованием механизмов добровольного пенсионного страхования. Российские предприниматели довольно часто высказывают готовность участия в программах подобного рода. Однако реально принимают в них участие не так много работодателей. На настоящий момент (на начало 2012 г.) участниками негосударственных пенсионных фондов (НПФ) являлись 6,6 млн чел., это менее 10% работающего населения страны. Причем большая часть участников находится в НПФ созданных крупными корпорациями, являющимися естественными монополиями или работающими в сфере добычи и экспорта углеводородов и металлов. Такие высокодоходные корпорации уплачивают в дочерние НПФ взносы на негосударственное пенсионное обеспечение своих работников: НПФ «ГАЗФОНД» – в отношении работников ОАО «ГАЗПРОМ», НПФ «ЛУКОЙЛ-ГАРАНТ» – работников ОАО «ЛУКОЙЛ», НПФ Электроэнергетики – работников энергетических компаний страны, НПФ «Благосостояние» – работников

ОАО «РЖД». На 4 перечисленных НПФ приходится 35,7% всех застрахованных в негосударственных пенсионных фондах России¹.

Таблица 1.3

Результаты социологического опроса, проведенного Аналитическим центром Юрия Левады. Вопрос: «Что, по Вашему, следовало бы делать, чтобы лучше обеспечить себя к старости?». Доля ответивших, %.

Варианты ответов	1997	2006	2009	2011
Иметь хорошо оплачиваемую работу	46	51	47	50
Иметь сбережения (деньги, ценности, акции)	40	46	45	41
Иметь доход от собственности (земля, свое дело)	30	28	26	27
Дать хорошее образование, возможность хороших заработков детям	22	21	17	17
<i>Стать членом НПФ, купить страховой полис</i>	3	4	4	3
Не знаю, не думал об этом	8	9	11	12

Источник: Общественное мнение. 2011. М., 2012, С. 74.

В отношении подавляющей части наемных работников российские предприниматели воздерживаются от заключения договоров о добровольном пенсионном страховании. Поэтому российские граждане не рассматривают негосударственную пенсию в качестве защиты от своих пенсионных рисков. Отношение населения к институту негосударственных пенсий не меняется на протяжении 14 последних, о чем свидетельствуют результаты социологического опроса Аналитического центра Юрия Левады, представленные в табл. 1.3 – на протяжении 1997-2011 гг. считают возможным улучшить свое материальное положение в старости вступив в НПФ только 3-4% опрошенных лиц.

Вместе с тем, нельзя игнорировать те позитивные потенциальные возможности, которые может дать развитие в нашей стране корпоративных пенсионных программ. Корпоративная негосударственная пенсия способна существенно повысить объем пенсионной защиты российских граждан. В развитых странах, как и в нашей стране, государственная пенсия предоставляет пенсионерам минимально необходимый объем материального обеспечения, необходимый для их выживания, на уровне 30-40% предыдущего заработка. Увеличение объема пенсионной защиты, сверх гарантированного государством, достигается за счет добровольного пенсионного страхования, и прежде всего, на основе корпоративных пенсионных программ.

Кроме того, корпоративные пенсионные программы являются эффективным инструментом развития трудовых отношений. Они позволяют привлекать трудящихся в корпорации, обладающие негосударственными пенсионными программами, закрепляют кадры на предприятии, повышают мотивацию к труду наемных работников.

Следует приветствовать цели, обозначенные в Стратегии по развитию корпоративного пенсионного обеспечения. К сожалению, поставленные 15 лет назад в Программе пенсионной реформы 1998 г. задачи по развитию добровольного дополнительного пенсионного страхования с участием работодателей

¹ По данным Федеральной службы по финансовым рынкам России. URL: <http://www.ffms.ru>.

не были решены. Стоит надеяться, что обозначенные в Стратегии меры по развитию корпоративного пенсионного обеспечения будут реализованы.

Для этих целей предполагается установить организационные, правовые и финансовые основы создания и функционирования корпоративных пенсионных систем, а также определить необходимые условия для осуществления работодателями корпоративного пенсионного обеспечения работников и основные принципы государственного контроля за деятельностью в данной сфере.

Будет закреплено, что корпоративное пенсионное обеспечение работников является дополнительным негосударственным пенсионным обеспечением, осуществляемым работодателем, страховыми организациями, негосударственными пенсионными фондами, кредитными организациями на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте) и пенсионных правил.

Для реализации корпоративных пенсионных систем предусматривается установление требований по стандартизации финансовых пенсионных продуктов, контролю и надзору за ними, а также налоговых льгот для финансирования пенсионных выплат.

4. Реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы

В Стратегии обозначены основные проблемы накопительной составляющей пенсионной системы, созданной в нашей стране в 2002 г.:

1) снижение пенсионных прав граждан, принудительно включенных в обязательную накопительную систему, по сравнению с правами, формирующимися в распределительной системе;

2) изъятие из распределительной системы 6% накопительного тарифа, что усилило ее общую несбалансированность и снизило возможность формирования пенсионных прав основной массы пенсионеров;

3) недостаточная финансовая устойчивость негосударственных пенсионных фондов и возрастающие по мере увеличения объемов пенсионных накоплений риски, связанные с обеспечением пенсионных выплат;

4) отсутствие эффективных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений;

5) издержки администрирования накопительной составляющей пенсионной системы, уменьшающие ее доходность.

Проблемы с 3-й по 5-ю являются достаточно сомнительными. Указанные характеристики в некоторой степени действительно присущи российским трастовым институтам, однако они не представляют собой серьезных барьеров для деятельности негосударственных пенсионных фондов. К тому же, Стратегия предполагает не так много мер, направленных на преодоление проблем с 3-й по 5-ю, в основном привносящих дополнительные ограничения для деятельности негосударственных фондов.

Стратегия предусматривает действия, направленные на решение 1-ой и 2-й проблем, в т.ч.:

1) снижение тарифа страховых взносов на накопительную составляющую пенсионной системы с 6 до 2%, и направление 4% в солидарную часть пенсии;

2) предоставление застрахованным лицам права самостоятельного выбора в отношении 2% тарифа страховых взносов: остаться в государственной пенсионной системе солидарного характера или формировать свои пенсионные права в рамках накопительной системы;

3) перевод накопительной составляющей из системы обязательного пенсионного страхования в систему добровольного пенсионного страхования;

4) стимулировании работников к уплате дополнительных страховых взносов из их заработной платы в накопительную составляющую с учетом уровня их дохода и возраста.

Предусмотренные Стратегией изменения по сути ставят крест на дальнейшем существовании накопительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования России. Указанные изменения, конечно же, позволят сэкономить средства для выплаты распределительной составляющей государственной пенсии. В тоже время, оставшегося тарифа будет недостаточно для финансирования выплаты накопительного компонента государственной пенсии в достойном размере. Для среднестатистического российского гражданина, чья заработная плата осенью 2012 г. составляет 26 тыс. р. ежемесячный страховой взнос на накопительную часть трудовой пенсии при ставке в 2% составит 0,52 тыс. р. При максимальном трудовом стаже в 40 лет он сможет накопить 250 тыс. р. в ценах 2012 г. Тем самым выплаты накопительной части трудовой пенсии при установленном периоде дожития в 19 лет (228 месяцев) составят 1,1 тыс. р. в месяц в ценах 2012 г., или всего 12% от современной величины трудовой пенсии (т.е. в 3 раза меньше, чем при сохранении ставки страховых взносов на уровне 6%).

Сохранение накопительной составляющей страхового взноса на уровне 2% является сохранением видимости многоуровневости системы обязательного пенсионного страхования России. Накопительный элемент низводится до такой величины, который позволяет говорить только о присутствии его названия, реальный вклад в формирование величины трудовой пенсии он не будет вносить.

5. Увеличение нормативного стажа, необходимого для получения пенсии

По действующему в настоящее время законодательству трудовая пенсия по старости назначается при наличии минимально необходимого страхового стажа составляющего 5 лет. Это условие создает предпосылки для неэквивалентности финансовых взаимоотношений застрахованных лиц с Пенсионным фондом России. С заработка застрахованного лица могли уплачиваться обязательные платежи только в течение 5 лет, а пенсионные выплаты он мог получать на протяжении 15-20 лет, к тому же, размер ежемесячной пенсии обычно превышает величину ежемесячных взносов.

Для решения указанной проблемы в Стратегии предусматривается увеличение нормативного стажа, необходимого для получения трудовой пенсии. В первоначальном варианте Стратегии (в сентябре 2012 г.) предполагалось увеличить его до 40 лет. Тем самым, для получения трудовой пенсии по старости в полном размере людям, достигшим пенсионного возраста (мужчины в 60 лет, женщины в 55 лет) необходимо было бы начинать трудовую деятельность: мужчинам в 20 лет, женщинам в 15 лет, и при этом не иметь перерывов в трудовой деятельности.

Указанные излишне жесткие требования к продолжительности нормативного стажа вызвали справедливую критику у общественности. По рекомендации Президента России Путина В.В. продолжительность нормативного стажа была сокращена до 35 лет. По экспертным оценкам экономия Пенсионного фонда России от увеличения периода дожития должна составить 1,1 млрд р. в 2014 г. и 4,9 млрд р. в 2015 г.

б. Увеличение ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости

В Стратегии рассматривается возможность увеличения ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости. Этот показатель используется для расчета величины пенсии. Он составляет в настоящее время 19 лет или 228 месяцев, на которые делится накопленные за весь период трудовой деятельности суммы обязательных платежей, уплаченных с заработка застрахованного лица в бюджет Пенсионного фонда России.

В первоначальном варианте Стратегии (в сентябре 2012 г.) предполагалось увеличение ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости с 19 лет (228 месяцев) в 2013 г. до 21 года (252 месяца) в 2015 г. Разработчики Стратегии обосновывали это предложение увеличением средней продолжительности жизни получателя трудовой пенсии по старости, т.е. тем, что российские пенсионеры стали жить дольше. А с 2016 г. предлагалось устанавливать продолжительность ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии исходя из статистической продолжительности жизни.

Однако разработчики Стратегии выдвигая тезис об увеличении продолжительности жизни российских пенсионеров, зафиксированном органами статистики, несколько лукавят. Фактические данные свидетельствуют о том, что установленный в настоящее время ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости уже сейчас является завышенным. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 2009 г. в России составила: для всего населения – 68,7 лет, для мужчин – 62,8 лет, для женщин 74,7 лет¹. Поэтому ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости на общих основаниях должен составить вместо 19 лет: усреднено для всех пенсионеров – 9 лет, для мужчин – 3 года, для женщин – 20 лет. А для пенсионеров, которые выйдут на пенсию с 2015 г. и родились в 1960 г. и раньше, показатель ожидаемой продолжительности жизни еще ниже. По нашему мнению, показатель «ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости» нужно не повышать, а снижать, но делать это только по результатам актуарных расчетов.

В последнем варианте Стратегии величина ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости осталась неизменной – 19 лет.

Вместе с тем, мы считаем, что не стоит придавать большого значения такому показателю, как «ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости». Он появился в законе о трудовых пенсиях в 2001 г., однако используется в формуле расчета размера пенсии только номинально. Фактически механизм конвертации пенсионных прав застрахованных лиц при расчете размера пенсии обратным счетом «подгоняет» все показатели заложенные в формулу по расче-

¹ Россия в цифрах. 2011 : стат. сб. / Росстат. М., 2011. С. 32.

ту размера трудовой пенсии под финансовые возможности бюджета Пенсионного фонда России и федерального бюджета России, а также под приоритеты государственной социальной политики – какую конечную величину пенсии хотят получить органы власти, такие показатели и закладываются в формулу для ее расчета.

Стратегию предполагается реализовать в 3 этапа. Первый этап – 2013-2015 гг., второй этап – 2016-2020 гг., третий – до 2030 года.

Реализация заложенных в Стратегии мер по мнению ее разработчиков позволит обеспечить достойный уровень пенсий гражданам на основе принципа социальной справедливости. Будет создана понятная и прозрачная пенсионная система, позволяющая гражданам выбирать наиболее приемлемую для них пенсионную стратегию.

В результате реализации Стратегии ожидается:

- достижение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости на уровне 2, 5-3 прожиточных минимумов пенсионера;
- достижение максимально возможной сбалансированности пенсионной системы.

В целом можно дать следующую оценку Стратегии. По своему содержанию она ничем не превосходит другие программные документы такого же рода, ранее принятые в современной российской истории, такие как Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации 1995 г. (текст Концепции приведен в Приложении 3) и Программа пенсионной реформы в Российской Федерации 1998 г. Меры предусмотренные Стратегией не позволяют решить ключевую проблему российской пенсионной системы – отсутствие у нее финансовой устойчивости и зависимость от дотаций из федерального бюджета в условиях невысокого уровня государственного пенсионного обеспечения (коэффициент замещения государственной пенсией предыдущего заработка составляет менее 40%). Указанные проблемы за счет реализации Стратегии могут быть снижены лишь отчасти, если будут реализованы планы по повышению финансовой нагрузки на предприятия, на которых работают льготные категории застрахованных лиц, и на самозанятое население. Можно пожалеть, что Стратегия делает шаг назад в части развития в нашей стране накопительных элементов. По сути, мизерная величина взносов на накопительную часть трудовой пенсии дает только повод для утверждения о присутствии в российской пенсионной системе накопительных элементов. Не хотелось бы, чтобы разработка и принятие Стратегии стало очередным шагом органов власти по созданию видимости пенсионной реформы в нашей стране ради успокоения общественного мнения, активно критикующего современную пенсионную систему России.

2. Анализ исполнения бюджета Пенсионного фонда России в условиях реализации бюджетной реформы

На протяжении последних десяти лет одной из основных задач бюджетной политики России в условиях реализации бюджетной реформы остается обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ. И если по отношению к бюджетам субъектов РФ, местным бюджетам, благодаря действующим ограничениям предельного размера дефицита бюджета, закрепленным Бюджетным кодексом РФ, данная цель была реализована (исключение составляют периоды общего финансового кризиса), то по отношению к бюджету Пенсионного фонда РФ она остается остро актуальной даже в периоды общего экономического подъема.

Одной из причин такой ситуации является полномасштабное внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, во всех бюджетах бюджетной системы РФ, кроме внебюджетных фондов. В результате реализации мероприятий по повышению эффективности и результативности бюджетных расходов дефицит региональных и местных бюджетов России минимизирован, тогда как сбалансированность внебюджетных фондов продолжает оставаться проблемой. Это касается и Пенсионного фонда РФ.

Анализ основных параметров бюджета Пенсионного фонда РФ за 2008-2012 гг. показывает наличие стабильного бюджетного профицита в размере, превышающем 200 млрд р. ежегодно (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Динамика основных параметров бюджета Пенсионного фонда РФ
за 2008-2012 гг., млрд р.

Годы	Доходы		Расходы		Бюджетный профицит / дефицит	
	план	факт	план	факт	план	факт
2008	2 621,08	2 730,17	2 378,68	2 357,79	242,40	372,38
2009	3 282,95	3 222,65	3 041,48	3 008,66	241,47	213,99
2010	4 688,86	4 610,08	4 406,86	4 249,23	282,00	360,85
2011	5 137,38	-	4 822,39	-	314,99	-
2012	5 696,86	-	5 407,31	-	289,55	-

Источник: составлено автором на основе данных официального сайта Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru>.

Однако такой профицит достигается за счет средств, формирующих накопительную часть трудовых пенсий трудоспособного населения. Исключив данный фактор из основных параметров бюджета Пенсионного фонда, тенденции будут иными (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Динамика основных параметров бюджета Пенсионного фонда РФ, не связанных с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, за 2008-2012 гг., млрд р.

Годы	Доходы	Расходы	Бюджетный профицит / дефицит
------	--------	---------	------------------------------

	план	факт	план	факт	план	факт
2008	2 363,03	2 460,32	2 351,07	2 339,90	11,96	120,42
2009	2 994,15	2 939,75	2 998,65	2 976,54	-4,50	-36,79
2010	4 272,15	4 248,88	4 272,16	4 179,19	-0,01	69,69
2011	4 718,12	-	4 709,46	-	8,66	-
2012	5 222,67	-	5 222,67	-	0,00	-

Источник: составлено автором на основе данных официального сайта Федерального казначейства.

Согласно полученным данным бюджетный дефицит наблюдался в 2009 г., а также планировался в 2010 г. В последние отчетные периоды имеет место профицит бюджета, что положительно позволяет оценить мероприятия органов управления Пенсионным фондом РФ по управлению сбалансированностью.

Однако уровень финансовой устойчивости Пенсионного фонда РФ нельзя назвать удовлетворительным. Показателем, характеризующим финансовую устойчивость, является доля межбюджетных трансфертов (далее – МБТ) в доходах бюджета без учета безвозмездных поступлений. Его динамика за 2008-2012 гг. представлена в табл. 2.3.

Таблица 2.3

Динамика доли МБТ в доходах бюджета Пенсионного фонда без учета безвозмездных поступлений за 2008-2012 гг.

Годы	МБТ, млрд р.		Доля МБТ в доходах без учета безвозмездных поступлений, %		Доля МБТ в доходах, не связанных с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, без учета безвозмездных поступлений, %	
	план	факт	план	факт	план	факт
2008	1 403,96	1 459,12	115,35	114,80	146,39	145,74
2009	2 056,93	1 946,73	167,77	152,58	219,48	196,04
2010	2 543,32	2 648,44	118,54	135,01	147,11	165,48
2011	2 346,35	-	84,07	-	98,93	-
2012	2 898,29	-	103,56	-	124,69	-

Проведенный нами анализ показал, что данный показатель превышает 100% даже с учетом доходов, связанных с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий. Исключение составляет 2011 г., когда и по плану, и по факту доля была менее 100%. По отношению к другим бюджетам бюджетной системы РФ, высоко дотационным признается бюджет, в котором данный показатель превышает 60-70%.

Таким образом, даже в отсутствие дефицита, бюджет Пенсионного фонда РФ не может быть охарактеризован как финансово устойчивый. Для подтверждения данного факта, а также для выявления острых вопросов в управлении бюджетом фонда в современных условиях реализации бюджетной реформы, необходимо проанализировать структуру расходов его бюджета (табл. 2.4).

Таблица 2.4

Динамика расходов бюджета Пенсионного фонда РФ за 2008-2012 гг., млрд р.

	Всего,	в т.ч.			
		Общегосударственные вопросы	Образование	Социальная политика	МБТ
2008 г.					
План	2 113,71	0,01	0,06	2 112,63	1,01
Факт	2 357,79	0,00	0,06	2 356,69	1,04
2009 г.					
План	3 041,48	0,01	0,07	3 040,14	1,27
Факт	3 008,66	0,01	0,06	3 007,37	1,22
2010 г.					
План	4 406,86	70,25	0,06	4 336,46	0,08
Факт	4 249,23	68,31	0,05	4 180,25	0,62
2011 г.					
План	4 822,39	91,49	0,07	4 730,83	0,00
2012 г.					
План	5 407,31	95,17	0,07	5 312,07	0,00

Источник: составлено автором на основе данных официального сайта Федерального казначейства.

Анализ расходов бюджета Пенсионного фонда РФ позволяет сделать вывод о неисполнении бюджета по расходам в 2009-2010 гг., в первую очередь, за счет неисполнения раздела «Социальная политика».

В расходах бюджета отчетливо прослеживается существенный рост расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2010 г. более, чем в 7 тыс. раз, что обусловлено расширением функций и полномочий фонда. На наш взгляд, такое увеличение не было соразмерно росту объема работы, в первую очередь, связанной с введением института администрирования в фонде, тем более в условиях активного внедрения информационных технологий в работу фонда.

С 2011 г. в расходах бюджета Пенсионного фонда РФ по разделу «Межбюджетные трансферты» не отражаются суммы безвозмездных перечислений другим бюджетам, что связано не отсутствием данного явления, а с изменением бюджетной классификации РФ: субсидии и субвенции отражаются по соответствующим разделам бюджетной классификации, и только дотации – по разделу «Межбюджетные трансферты». Согласно Отчету о работе Пенсионного фонда РФ в 2011 г. из бюджета фонда было выделено субсидий бюджетам субъектов РФ на сумму 947,45 млн руб.¹ Таким образом, анализ позволил выявить наличие встречных бюджетных потоков в рамках межбюджетных отношений в Пенсионном фонде РФ.

В целях повышения качества управления бюджетными средствами Пенсионного фонда РФ, с нашей позиции, необходимо исключить встречные потоки межбюджетных трансфертов, для чего следует пересмотреть бюджетные полномочия фонда, если потребуется. Реализация данного предложения позволит сократить расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на сумму около 1 млрд р. ежегодно.

¹ Отчет о работе Пенсионного фонда РФ за 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pfrf.ru>.

С другой стороны, необходимо перевести исполнение бюджета Пенсионного фонда РФ в органы Федерального казначейства. Данная задача на федеральном уровне ставится уже на протяжении 10 лет, однако ежегодно ее реализация откладывается. Органы Федерального казначейства имеют в своем распоряжении определенный набор инструментов управления ликвидностью бюджетного счета, по которым наработан практический опыт применения. Некоторые из инструментов могут применяться и для Пенсионного фонда РФ, что, в целом, может положительно повлиять на качество исполнения бюджета фонда, на его сбалансированность.

Еще одним направлением повышения эффективности управления средствами Пенсионного фонда РФ, с нашей позиции, может являться внедрение инструментов бюджетной реформы в деятельность фонда. Оценка практики их применения в пенсионной системе РФ показала, что фактически в Пенсионном фонде РФ не применяются инструменты бюджетирования, ориентированного на результат. Хотя мониторинг качества финансового менеджмента, программно-целевое бюджетирование и другие направления и инструменты бюджетной реформы могут использоваться в бюджетном процессе Пенсионного фонда РФ. Внедрение таких инструментов позволит повысить эффективность и результативность использования бюджетных средств, в первую очередь, по разделу «Общегосударственные вопросы».

Таким образом, сокращение встречных бюджетных потоков, переход на исполнение бюджета Пенсионного фонда РФ в органы Федерального казначейства, внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в деятельность фонда позволят повысить качество управления бюджетными средствами, и в некоторой степени будут способствовать решению проблемы сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ в условиях реализации бюджетной реформы.

3. Совершенствование бюджетного процесса при исполнении бюджета Пенсионного фонда России: внедрение бюджетирования, ориентированного на результат

Реформирование бюджетного процесса на всех его стадиях, нацеленное на повышение эффективности и результативности бюджетных расходов, требует исследования практики внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, главными распорядителями бюджетных средств (далее – ГРБС) на федеральном уровне, одним из которых является Пенсионный фонд РФ.

Реализуемая с 2004 г. в РФ бюджетная реформа связана со смещением акцентов в рамках бюджетного менеджмента с практики «управления затратами» к «управлению результатами». При этом происходит поэтапное внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, представляющего собой интеграцию социально-экономического и бюджетного планирования на основе принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

Бюджетирование, ориентированное на результат, по нашему мнению, – это особая система организации бюджетного процесса либо совокупность бюджетных технологий, при которых обеспечивается распределение финансовых ресурсов по целям, задачам и функциям государства и местного самоуправления с учетом приоритетов бюджетной политики и общественной значимости непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. Таким образом, суть бюджетирования заключается во внедрении финансирования «по результату» как на макро-, так и на микроуровне.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в России осуществляется на уровнях:

- главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств;
- государственных (муниципальных) учреждений;
- работников бюджетной сферы, государственных (муниципальных) служащих.

При этом на каждом уровне используются свои инструменты «финансирования по результату».

Реализация бюджетной реформы на уровне главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств предполагает использование следующих инструментов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее – ДРОНД);
- целевые программы;
- мониторинг качества финансового менеджмента;
- реструктуризация подведомственных учреждений;
- трансформация бюджетного планирования на основе первоочередного составления и ведения реестра государственных (муниципальных) услуг, разработки и практического применения регламентов реализации государственных (муниципальных) функций, разработки стандартов качества оказания государственных (муниципальных) услуг, разработки и доведения государственных (муниципальных) заданий до подведомственных учреждений, разработки мето-

дики расчета нормативов расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг и непосредственно их расчет и др.¹.

Все указанные инструменты направлены на повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Пенсионный фонд РФ является участником бюджетного процесса, который имеет специфические особенности, обусловленные его бюджетными полномочиями в соответствии с действующим Бюджетным кодексом РФ. В частности, в отличие от других ГРБС Пенсионный фонд РФ имеет бюджет, который утверждается федеральным законом; самостоятельно исполняет свой бюджет не через органы Федерального казначейства; своими силами осуществляет администрирование взносов, в т.ч. путем проведения выездных проверок; не имеет подведомственных получателей бюджетных средств и др.

В связи со спецификой Пенсионного фонда РФ не все инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, используются данным ГРБС.

Оценка практики функционирования Пенсионного фонда РФ показала, что ДРОНД органами управления фондом не составляется. Как и в дореформенный период, данный участник бюджетного процесса ежегодно составляет Отчеты о проделанной работе за год. С другой стороны, в этих Отчетах имеется Стратегия Пенсионного фонда РФ, как у любых других главных распорядителей средств федерального уровня, что соответствует направлениям проводимой бюджетной реформы.

Целевые программы, как инструмент среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, в соответствии с действующим законодательством классифицируются на долгосрочные и ведомственные. В практике федерального уровня последние делятся на утверждаемые и аналитические. С 2004 г. субъекты бюджетного планирования активно используют все виды целевых программ при составлении проекта федерального бюджета. Согласно Отчету о работе Пенсионного фонда 2011 г. данный ГРБС не составляет целевые программы, а только участвует в них. Так, в 2011 г. Пенсионным фондом РФ были предоставлены субсидии бюджетам 81 субъекта РФ на реализацию социальных программ:

- на укрепление материально-технической базы 876 учреждений социального обслуживания населения на сумму 762,41 млн руб.;

- на оказание адресной социальной помощи неработающим пенсионерам на сумму 185,04 млн руб.²

Следует отметить также, что с 2010 г. Министерством финансов РФ составляется аналитическое распределение федерального бюджета по государственным программам. Пенсионный фонд РФ не участвует в таком распределении ни как заказчик, ни как исполнитель государственных программ. Однако в бюджете имеется государственная программа «Развитие пенсионной системы», ответственным исполнителем которой является Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

¹ Файберг Т. В. Внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в России // Финансово-кредитная система в регионе: опыт, проблемы, инновации: сб. науч. тр. / БГУЭП. Иркутск, 2009. С. 256.

²URL: <http://www.pfrf.ru>.

В рамках государственной программы планируются к реализации меры по ликвидации бедности среди пенсионеров и повышению уровня их жизни, по повышению финансовой обеспеченности системы обязательного пенсионного страхования и снижению потребности в субсидировании выплаты пенсий за счет средств федерального бюджета, вовлечению работающего населения с достаточным уровнем дохода в процесс формирования дополнительных пенсионных накоплений, софинансируемых государством. Реализация программы позволит ликвидировать бедность среди пенсионеров путем установления федеральной или региональной социальной доплаты к пенсии, в случае если общая сумма его материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте РФ. В результате реализации государственной программы средний размер трудовой пенсии к 2013 г. возрастет до 9904 руб., что на 28,5% выше уровня 2010 г., при этом все пенсионеры будут получать пенсию не ниже прожиточного минимума пенсионера, который составит к 2013 г. 5765 руб., что на 29% выше, чем в 2010 г.. Кроме того, в результате принятых мер по переводу системы обязательного пенсионного страхования на страховые принципы объем страховых взносов, направляемых на выплату страховой части трудовой пенсии возрастет с 2011 г., что позволит уменьшить объем межбюджетных трансфертов, направляемых из федерального бюджета на обеспечение обязательств по выплате трудовых пенсий. Предполагаемые расходы на реализацию программы в разрезе ГРБС представлены в табл. 3.1.

Таблица 3.1

Динамика расходов федерального бюджета на государственную программу «Развитие пенсионной системы» в 2012-2014 гг., млрд р.

ГРБС	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Всего, в т.ч.	2820852,48	3083461,92	3060263,02
Министерство финансов РФ	2343703,34	3069339,46	3046140,69
Министерство обороны РФ	251991,32	24,83	24,83
Министерство внутренних дел РФ	145953,89		
Федеральная служба безопасности РФ	34711,01		
Федеральная служба исполнения наказаний	23883,57		
Министерство здравоохранения и социального развития РФ	7298,30	7699,70	7699,70
Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»	5721,54	6397,94	6397,80
Федеральная таможенная служба	5309,47		
Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков	2280,03		

Источник: URL: <http://www.minfin.ru>.

Мониторинг качества финансового менеджмента используется на федеральном уровне с 2007 г. для обеспечения объективной оценки практики финансового управления ГРБС с целью дальнейшей «привязки» результатов мониторинга к объемам финансирования. Анализ полученных Министерством финансов результатов мониторинга размещается на его официальном сайте

ежеквартально. Несмотря на теоретическую возможность применения показателей мониторинга к деятельности Пенсионного фонда РФ, т.к. она реализуется по таким же направлениям, что и у любого другого ГРБС, на практике Пенсионный фонд не участвует в этой системе и не разрабатывает для своей структуры аналогичный инструмент бюджетирования, ориентированного на результат.

Реструктуризация подведомственных учреждений также существенным образом не повлияла на организацию бюджетного менеджмента в пенсионной системе по причине отсутствия у Пенсионного фонда РФ подведомственных учреждений, которые могут функционировать в форме автономных или бюджетных учреждений. Реструктуризация наложила отпечаток только на оформление финансовой деятельности самого Пенсионного фонда РФ, получившего статус казенного учреждения.

Из всей совокупности инструментов, обеспечивающих трансформацию бюджетного планирования (рис. 3.1), в Пенсионном фонде РФ используются только регламенты.

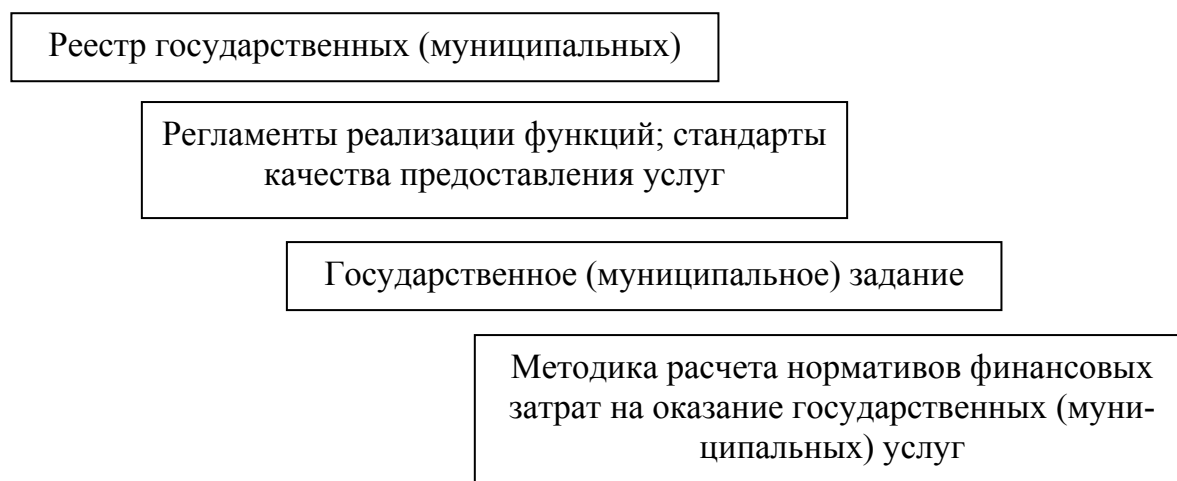


Рис. 3.1. Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечивающие трансформацию бюджетного планирования

В Пенсионном фонде РФ применяются Административные и внутренние регламенты. В течение 2011-2012 гг. приказами Министерства здравоохранения и социального развития РФ были утверждены 6 Административных регламентов предоставления Пенсионным фондом РФ государственных услуг. Однако, их принятие не связано с бюджетным планированием, а имеет целью информирования граждан РФ о порядке оказания фондом государственных услуг, а также упорядочение их предоставления на всей территории РФ. В практике других участников бюджетного процесса регламенты позволяют оценить трудоемкость выполнения функций государственными служащими, что в дальнейшем способствует обоснованному расчету расходов на оказание государственных услуг.

Таким образом, исследование показало, что Пенсионный фонд РФ активного участия во внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, не принимает, инструменты «финансирования по результату» к органам управ-

ления фондом не применяются. Пенсионный фонд РФ участвует лишь в некоторых мероприятиях реформы, таких как внедрение института администрирования платежей в бюджеты, реализация программы государственного софинансирования пенсий, участие в социальных целевых программах субъектов РФ и др.

Цель бюджетной реформы – повышение эффективности и результативности бюджетных расходов – в Пенсионном фонде РФ трансформирована в задачу повышения качества обслуживания участников системы обязательного пенсионного страхования (повышение клиентоориентированности), о степени достижения которой органы управления Пенсионным фондом РФ судят по результатам внешнего социологического опроса, как и в других ГРБС федерального уровня. Согласно Отчету о работе фонда за 2011 г. только 2,6% респондентов были определено не удовлетворены качеством обслуживания и 2,8% – скорее не удовлетворены¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что внедрение отдельных инструментов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, в пенсионную систему РФ происходит, что может способствовать в некоторой степени решению главной проблемы фонда – бюджетного дефицита.

¹ URL: <http://www.pfrf.ru>.

4. Исполнение пенсионных обязательств российскими работодателями

Пенсионная реформа в нашей стране приняла непрекращающийся, перманентный характер: базовый документ ее проведения (Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, утвержденная Правительством РФ) был принят более 10 лет назад – в 1998 г., при этом до сих пор ежегодно вносятся существенные новации в пенсионное законодательство.

Достаточно часто в современных публикациях существенным этапам пенсионной реформы придают статус самостоятельной реформы, в т. ч.: реформа 2001 г. – замена страховых взносов на единый социальный налог (ЕСН); реформа 2002 г. – создание трехуровневой структуры трудовой пенсии, включающей накопительную часть; реформа 2005 г. – снижение ставки ЕСН зачисляемого в бюджет Пенсионного фонда России с 28% до 20%; реформа 2010 г. – замена ЕСН на страховые взносы, отмена базовой части трудовой пенсии, проведение валоризации пенсионных прав пенсионеров.

Наиболее популярным инструментом осуществления пенсионной реформы является изменение ставки обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России. В частности, за последние 20 лет ставка обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России только по основным категориям плательщиков изменялась 6 раз, а название обязательного платежа менялось со страхового взноса на налог и обратно, как это показано в табл. 4.1.

Таблица 4.1

Тарифы (в %) и наименование обязательных платежей в бюджет
Пенсионного фонда России в 1991–2013 гг.

	1991	1992	1993- 2000	2001- 2004	2005- 2009	2010	2011	2012	2013
Категории плательщиков:									
– Работодатели	26	31,6	28	28	20	20	26	22	22
– Сельскохозяйственные организации	26	20,6	20,6	20,6	15,8	15,8	16	16	21
– Наемные работники	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Наименование обязательного платежа	страх взнос	страх взнос	страх взнос	нало г	нало г	страх взнос	страх взнос	страх взнос	страх взнос

Примечание: ставки обязательных платежей в 2001-2004 гг. приведены для лиц, имеющих заработок до 100 тыс. р. в год, в 2005-2009 гг. – до 280 тыс. руб., в 2010 г. – 415 тыс. руб., в 2011 г. – 463 тыс. руб., в 2012 г. – 512 тыс. руб.

Изменение ставки обязательных платежей является простым и доступным способом провести реформирование финансового механизма пенсионной системы. Данное изменение коренным образом отражается на структуре его доходной базы.

Большинство других новаций в пенсионном законодательстве носит косметический характер: меняются название обязательных платежей; название и количество частей трудовой пенсии, но порядок ее расчета остается практически неизменным, он только периодически индексируется в соответствии с це-

левыми установками правительства страны. Тогда как изменение тарифной ставки изменяет структуру финансовых потоков в национальной пенсионной системе.

Важнейшей проблемой российской пенсионной системы является хронический дефицит бюджета Пенсионного фонда России, вызванный его низкой доходной базой. Собственных доходов Пенсионного фонда России, состоящих из страховых взносов работодателей, недостаточно для полного финансирования выплаты государственных пенсий даже в текущем (относительно низком) размере¹, не говоря уже о повышении размера пенсионных выплат до уровня, способного обеспечить качественную пенсионную защиту населения России.

Анализ отечественной пенсионной системы целесообразнее проводить, ориентируясь не на общие расходы бюджета Пенсионного фонда России, а только на те расходы, которые связаны с финансированием выплаты трудовых пенсий. Ведь существенная часть в расходах Пенсионного фонда России (20-25%) на прямую не связана с осуществлением обязательного пенсионного страхования населения страны. Это расходы, финансируемые за счет средств федерального бюджета для осуществления специальных выплат: государственных пенсий и пособий, предусмотренных законодательством о государственном пенсионном обеспечении, досрочных пенсий безработным гражданам, ежемесячных денежных выплат (появившихся после «монетизации льгот»), материнского капитала и т.п. Выплаты этого рода являются частью государственной социальной политики, но прямого отношения к национальной системе пенсионной защиты населения не имеют, они осуществляются через учреждения Пенсионного фонда России, т.к. Пенсионный фонд России обладает разветвленной инфраструктурой и работает с тем же, либо схожим, контингентом получателей социальных выплат. В ходе дальнейшего анализа будем оперировать только той частью расходов бюджета Пенсионного фонда России, которая непосредственно связана с выплатой трудовых пенсий.

Существует два источника финансирования выплаты трудовых пенсий: первый – обязательные платежи работодателей и индивидуально работающих лиц (страховые взносы и единый социальный налог); второй – дотации из федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда России. Первый из них является традиционным и отвечает страховой модели пенсионной защиты населения, в которой источником выплаты трудовых пенсий (пенсий выплачиваемых лицам имеющим достаточно продолжительный период трудовой деятельности) являются обязательные платежи работодателей, либо самих трудящихся. Эти платежи представляют собой отложенную часть заработка работника, которая ему недоплачивается в период трудовой жизни, а будет выплачена при выходе на пенсию. Второй (бюджетный) источник выплаты трудовых пенсий характерен для бюджетной модели пенсионной защиты населения, согласно которой государственные пенсии включаются в общий перечень государственных социальных обязательств и финансируются за счет об-

¹ По итогам 2011 г. средний размер пенсии составил 8203 руб., что соответствует 34,9% величины средней заработной платы в стране.

щих налоговых поступлений в государственный бюджет. В современной российской истории дотации на финансирование выплаты трудовых пенсий из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда России стали поступать с 2005 г., когда существенно (на 8 п.п.) была снижена ставка единого социального налога, зачисляемого в Пенсионный фонд России.

На рис. 4.1 проиллюстрировано изменение соотношение двух указанных источников финансирования выплаты трудовых пенсий в России в 2002-2011 гг. При составлении данного графика использовались данные, представленные в федеральных законах об отчетах об исполнении бюджетов Пенсионного фонда России за соответствующий год и данных Федерального казначейства РФ.

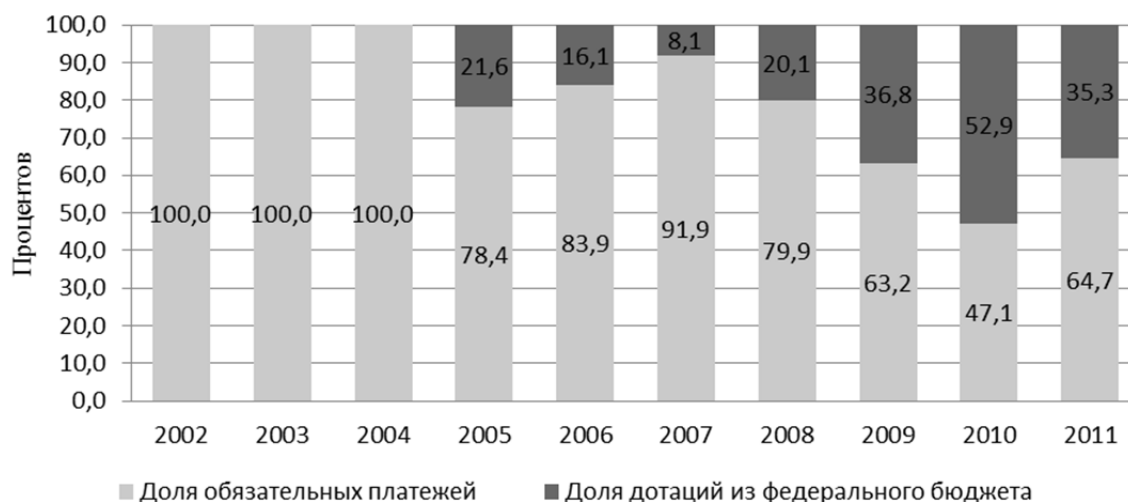


Рис. 4.1. Структура источников финансирования выплаты трудовых пенсий в России в 2002-2011 гг., %

В анализируемом периоде соотношение между обязательными платежами и дотациями из федерального бюджета менялось существенным образом – от 92% на 8%, до соотношения 47% на 53%. Сокращение доли обязательных платежей до 47% имело место в кризисный 2010 г., когда с одной стороны работодатели несколько замедлили рост оплаты труда, являющейся источником исчисления обязательных платежей, с другой стороны, с целью ощутимого повышения материального положения пенсионеров из федерального бюджета были выделены беспрецедентно высокие суммы дотаций – 1,8 трлн р. В 2011 г. ставка страховых взносов была увеличена на 6 п. п., что позволило снизить размер бюджетных дотаций до 1,3 трлн р. В результате, доля обязательных платежей в финансировании выплаты трудовых пенсий снова выросла, до 65%. Согласно представленным данным можно констатировать, что роль работодателей в формировании пенсионной защиты населения России достаточно велика – трудовые пенсии на 2/3 выплачиваются за счет обязательных платежей работодателей. Как сами работодатели относятся к своей роли в национальной пенсионной системе и каким образом они предлагают ее совершенствовать?

Работодатели достаточно активно участвуют в обсуждении пенсионной реформы. Большая часть их предложений касается снижения величины обязательных платежей в Пенсионный фонд России, а также их возможной отмены.

Снижению ставки ЕСН с 2005 г. предшествовала бурная дискуссия об обременительности данного налога для бизнеса. Еремеев О.В., председатель Координационного совета объединений работодателей России, следующим образом сформулировал общее мнение работодателей: «Чрезмерное бремя, лежащее на фонде оплаты труда работников, не решая проблему дефицита средств государственного социального страхования, приводит к негативным микро– и макроэкономическим последствиям: ограничиваются возможности организаций, связанные с повышением заработной платы, создаются условия для расширения теневого рынка труда, снижения уровня официально установленной («белой») заработной платы, сокращения поступлений в государственные социальные внебюджетные фонды. Необходимость снижения налоговой нагрузки на ФОТ очевидна. Для ее уменьшения требуется модификация финансирования социального страхования на основе изменения налогового законодательства в части значительного сокращения максимальной ставки ЕСН»¹.

Представители бизнеса до сих пор настаивают на обременительности обязательных платежей в Пенсионный фонд России и предлагают снизить их размер. Шохин А.Н., президент Российского союза промышленников и предпринимателей, на встрече с председателем правительства России Путиным В.В. в 2011 г. высказал общее желание российского бизнес сообщества переложить финансовую нагрузку отечественной пенсионной системы с предпринимателей на кого-нибудь другого, в частности он предложил «доходы от приватизации в максимальной степени направлять в Фонд национального благосостояния, объединив его, может быть, с Пенсионным фондом, и приватизацию более агрессивную делать; посмотреть на возможность использования нефтегазовых доходов для решения пенсионной проблемы»².

Дискуссия по поводу величины обязательных платежей в Пенсионный фонд России заканчивается либо их снижением, в случае если принимается точка зрения представителей бизнеса, либо их повышением, если выигрывает точка зрения оппонентов предпринимателей. Результаты этой дискуссии можно увидеть на рис. 4.1, на котором показано в какую сторону меняется соотношение финансовых источников выплаты трудовых пенсий после снижения (в 2005 г.) и повышения (в 2011 г.) ставки обязательных платежей. За последние 8 лет тарифная политика в отношении обязательных платежей стала самым популярным инструментом пенсионной реформы: в 2005 г. ставка снижена с 28% до 20%, в 2011 г. повышена до 26%, в 2012 г. снижена до 22%. Результаты тарифной политики вносят наиболее ощутимые изменения в пенсионную систему страны последних лет. Большинство иных новаций в пенсионном законодательстве носит косметический характер: меняются название обязательных платежей, название и количество частей трудовой пенсии, но порядок ее расчета остается практически неизменным, он только периодически индексируется в соответствии с целевыми установками правительства страны. Тогда как изменение тарифной ставки изменяет структуру финансовых потоков в националь-

¹ Еремеев О. В. ЕСН: вариант модернизации // Человек и труд. 2003. № 3. С. 61-62.

² URL: <http://premier.gov.ru>.

ной пенсионной системе.

Рассмотрим каким образом влияет изменение ставки обязательных платежей в Пенсионный фонд России на изменение суммы поступающей в бюджет Пенсионного фонда России. На темпы роста обязательных платежей оказывают влияние 3 основных фактора:

- 1) ежегодная инфляция, механически увеличивающая величину поступлений;
- 2) ежегодный реальный прирост начисленной заработной платы, являющейся базой для исчисления обязательных платежей;
- 3) изменение ставки обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России.



Рис. 4.2. Ежегодный прирост обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России в 2003-2011 гг. под влиянием различных факторов, %

На рис. 4.2 показано влияние всех трех указанных факторов на ежегодные темпы прироста обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России. Снижение ставки в 2005 г. на 8 п.п. вызвало ее понижение по сравнению с предыдущим годом на 28,6%, в свою очередь увеличение тарифа в 2011 г. на 6 п.п. повлекло рост на 30%. Суммарное гипотетическое влияние всех трех факторов (пунктирная линия) несколько отличается от фактических ежегодных темпов прироста обязательных платежей (сплошная линия). Как видно из данных представленных на рис. 4.2, отклонение составляет от 1 до 6 п.п. Причем в одни годы выше оказывались фактические темпы прироста, в другие годы – гипотетические. Чаще всего, фактические темпы прироста обязательных плате-

жей отставали от величины, ожидаемой вследствие суммарного влияния всех трех факторов. Это означает, что в те годы, когда ставка обязательных платежей оставалась неизменной, их общая сумма увеличивалась в меньшей степени, чем это должно было бы происходить под влиянием инфляции и роста величины облагаемой базы. В те годы, когда изменялась ставка обязательных платежей, фактические поступления в бюджет Пенсионного фонда России превысили ожидаемые исходя из прямолинейной зависимости совокупных платежей от трех рассмотренных факторов. Это свидетельствует о том, что величина поступления обязательных платежей работодателей, кроме трех указанных факторов, зависит и от других, менее очевидных причин¹. К числу которых стоит отнести распространенную практику сокрытия и неофициальной выплаты объекта обложения обязательными платежами – заработной платы. Данная проблема существенным образом сокращает доходную базу бюджета Пенсионного фонда России.

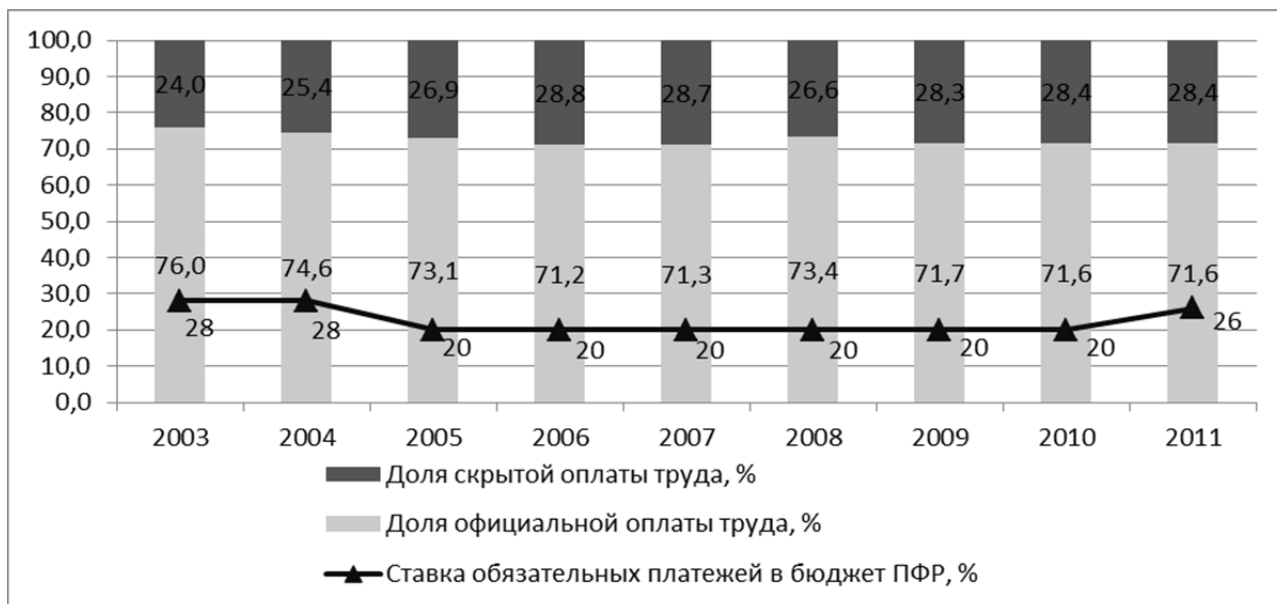


Рис. 4.3. Соотношение официальной и скрытой частей оплаты труда, начисленной в России, и ставки обязательных платежей в ПФР в 2003-2011 гг.²

Мнения экспертов разнятся о масштабах сокрытия оплаты труда. Кто-то считает, что в скрытой и полускрытой формах выплачивается до половины заработной платы, кто-то – две трети. Выявить точную величину невозможно. Мы будем опираться на официальные данные статистики, полученные Росстатом расчетным путем. На рис. 4.3 показана динамика изменения соотношения официальной и скрытой частей оплаты труда, начисленной в России на протя-

¹ Некоторое влияние на отклонение расчетных данных от фактических оказывает то, что в расчетах используется единственная (максимальная) ставка обязательных платежей, тогда как фактически применяется вся регрессивная шкала ставок. Вместе с тем, влияние данного фактора должно быть незначительно, т.к. используемая в расчетах ставка применяется в отношении подавляющего большинства застрахованных лиц, к тому же, данный подход в равной мере применяется на протяжении всего анализируемого периода.

² Составлено на основе официальных данных Росстата: Национальные счета России в 2003-2010 гг.: стат. сб. / Росстат. М., 2011. С. 21; данные за 2011 г. – Сайт Росстата. URL: <http://www.gks.ru>.

жении 9 последних лет. Для наглядности на данный рисунок наложен график изменения ставки обязательных платежей в бюджет Пенсионный фонд России.

Данный график дает оценку влияния тарифной политики в области государственного пенсионного страхования на процесс легализации оплаты труда. Он показывает: стереотипное представление о том, что снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда выводит заработную плату из «теневых оборотов», а повышение нагрузки – уводит в «тень», в российской действительности оказалось несостоятельным. Снижение ставки ЕСН в 2005 г. к легализации оплаты труда не привело, одновременно с этим событием произошло даже увеличение ее скрытой части – на 1,5 п.п. В тоже время, повышение ставки обязательных платежей в 2011 г. не вызвало изменения соотношения между официальной и скрытой частями заработной платы наемных работников, несмотря на то, что предприниматели заявляли, что при росте налоговой нагрузки на фонд оплаты труда будут вынуждены переводить выплату заработной платы в неофициальную форму.

По нашему мнению, этого не произошло потому, что механизм и принципы оплаты труда и социального страхования на российских предприятиях отличаются достаточной инертностью – осуществляемые органами власти законодательные изменения в этой области не приводят к соответствующей реакции у работодателей, той которой добивались инициаторы реформ. Если в организации сложилась определенная система оплаты труда согласно которой работодатель вступает в сговор с наемным работником выплачивая большую часть заработной платы неофициально, сознательно сокращая пенсионные права работников, то механическое снижение ставки обязательных платежей (которое имело место в 2005 г.) не позволит автоматически вывести оплату труда из «тени». Сэкономленные деньги предпринимателю проще положить себе в карман. Вместе с тем, не в состоянии предприниматель сразу же перестроить систему оплаты труда в форму «выплата в конверте» в ответ на рост ставок обязательных платежей.

Инертность системы оплаты труда не позволила получить ощутимых результатов от изменения в 2010 г. названия обязательного платежа в Пенсионный фонд России с «налога» на «страховой взнос». Это изменение носило формальный характер: не изменились ни процедуры его исчисления и уплаты, ни плательщик. Поменялось только название и орган контроля – органы Пенсионный фонд России сменили налоговые органы. И у работодателей, и у работников сохранилось отношение к нему, как к налогу. Для них обязательные платежи в Пенсионный фонд России до сих пор – налоговое бремя. Сохранилась и реакция как и на любой налог – по возможности уклониться от его уплаты.

Для создания реальной страховой модели пенсионной защиты населения недостаточно простого переименования обязательного платежа из налога в страховой взнос. Необходима выработка в пенсионной системе всех атрибутов присущих страховой модели, результатами которых является: осознание застрахованными лицами наличия пенсионного риска, его измерение, принятие личной ответственности застрахованных лиц в управлении страхуемого риска, осознание выгод для застрахованного лица от участия в системе страхования

пенсионных рисков и т.п. Не осуществлено такое очевидное изменение, как перераспределение обязанности по уплате части обязательных платежей с работодателей на работников (как это принято в большинстве развитых стран мира) с тем, чтобы частично перераспределить ответственность на выгодоприобретателя в системе пенсионного страхования. Данному изменению должно сопутствовать повышение оплаты труда соразмерно сокращению расходов работодателей по обязательным платежам.

Заикливание на тарифных инструментах осуществления пенсионной реформы консервирует саму реформу. Она не создает стимулов для трансформации роли работодателей, являющихся страхователями по обязательному пенсионному страхованию, в обеспечении пенсионной защиты своих наемных работников. Работников, чьи пенсионные риски сопровождают человека на протяжении всего периода его трудовой деятельности, что с необходимостью требует включения расходов на покрытие пенсионных рисков в издержки производства.

Представители бизнеса чаще всего видят зону своей ответственности в пределах сферы оплаты труда, тогда как взносы на социальное страхование своих работников расценивают в качестве обременения для ведения бизнеса.

А бюджетных ресурсов оказывается недостаточно для кардинального преломления ситуации с бедностью среди пенсионеров и доведения их уровня жизни до показателей развитых стран мира – 70-80% от предыдущего заработка, как это обозначила Т.А. Голикова: «Для нас «достойная» цель – добиться хотя бы 40% утраченного заработка. В европейских странах достойный уровень, включая и личные накопления пенсионера, это 70-80%»¹.

В этой связи несколько досадно, что на фоне улучшения ключевых показателей пенсионной защиты населения в нашей стране на протяжении последних лет (рост размера пенсии, в т.ч. – реальный; повышения коэффициента замещения пенсией заработка; увеличения соотношения пенсии с прожиточным минимумом), не произошло улучшение отношения российских граждан к отечественной пенсионной системе, не выросло количество позитивных оценок уровня материального положения пенсионеров. По результатам социологического опроса Аналитического центра Юрия Левады в 2009-2011 гг. улучшение положения российских пенсионеров отмечает не более трети опрошенных лиц (34%), а подавляющая часть респондентов (60%) считает, что за последние несколько лет (с середины 2000-х гг.) материальное положение российских пенсионеров либо осталось на прежнем уровне, либо ухудшилось еще больше.

Создается впечатление, что активная политика российского правительства по повышению уровня жизни российских пенсионеров (то, что эта политика носит активный и результативный характер не вызывает сомнения) не находит положительной оценки у населения России.

Досадно, что дают слабый результат массированные финансовые интервенции из федерального бюджета для беспрецедентного повышения размера государственных пенсионных выплат российским пенсионерам. В 2010 г. на

¹ Невинная И. Пенсионная формула. Татьяна Голикова: Мы стремимся, чтобы пенсия была не ниже 40 процентов утраченного заработка // Рос. газ. 2012. 22 марта.

эти цели было использована 1/3 Стабилизационного фонда страны.

Пенсионная защита обходится достаточно дорого для нашей страны: на долю ПФР приходится $\frac{1}{4}$ всех государственных финансов страны, что составляет 9% ВВП России.

Недопустимо чтобы такие ресурсы приносили мало пользы населению нашей страны (по крайней мере по оценкам самого населения). В этой связи, пенсионная реформа не должна ограничиваться изменением названия и ставки обязательных платежей в ПФР. Она должна коренным образом изменить роль и место пенсионной защиты в трудовых и социальных процессах.

5. Последствия замены единого социального налога страховыми взносами

Одной из самых масштабных перемен 2010 г., и, несомненно, значимой вехой в развитии пенсионной системы РФ стала отмена с 01 января 2010 г. единого социального налога, замена его на обязательные ежемесячные платежи во внебюджетные фонды и передача Пенсионному фонду Российской Федерации функций сбора и администрирования страховых взносов. А это значит, что с 2010 г. органы ПФР в отношении страховых взносов на обязательное пенсионное и обязательное медицинское страхование осуществляют:

- контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты;
- начисление пеней и штрафов;
- взыскание задолженности, пеней и штрафов, в том числе в принудительном порядке.

Все вышеперечисленные изменения закреплены в Федеральном законе № 212–ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования». А его принятие – продолжение проводимой в стране налоговой реформы.

Главное и принципиальное отличие уже видно в самом названии закона, ведь отмененный налог – это обязательный, но безвозмездный платеж, а страховые взносы – обязательные, но возмездные платежи. В отличие от ЕСН – налога, который шел в Федеральный бюджет, и только потом деньги поступали в Пенсионный фонд, страховой взнос – это возвратный, фактически «персональный» платеж. Он сразу фиксируется в расчетном пенсионном капитале гражданина, а потом возвращается ему в виде пенсии.

По мнению бывшего министра здравоохранения и социального развития Татьяны Голиковой, переход от ЕСН к страховым выплатам открыл дорогу к сбалансированной пенсионной системе РФ. Изменился сам принцип функционирования пенсионной системы России, которая ранее была во многом привязана к дотациям из федерального бюджета. В 2009 г. государственные дотации для покрытия дефицита бюджета ПФР, связанного с выплатой пенсий, составили 400 млрд р. На период 2010 – 2012 гг. они запланированы на уровне 1,17 трлн р., 662,4 млрд р. и 730,1 млрд р., однако в удельном исчислении покрываемый дефицит бюджета ПФР снизится поскольку расходы фонда увеличатся с 4,33 трлн р. в 2010 г. до 5,4 трлн р. в 2012 г.

По оценке министерства, если бы реформа не начала свое движение, то к 2050 г. пенсионная система на 86% зависела бы от трансфертов из федерального бюджета. Это означало бы, что пенсионная система превратилась в бюджетную систему, и наличие пенсионного фонда как отдельного бюджета становилось бы бессмысленным.

Страховой принцип, который так четко подчеркивается проводимой реформой, предусматривает, что деньги на выплату пенсий поступают в ПФР за счет прямых взносов работодателей, однако создать бездефицитный бюджет на

современном этапе не представляется возможным, так как через Пенсионный фонд выплачиваются многие обязательства государства, не связанные с пенсионной системой и не обеспеченные ее ресурсами. Например, социальные выплаты и материнский семейный капитал.

Единый социальный налог был введен вместо сборов во внебюджетные фонды в 2001 г. дополнением гл. 24 в НК РФ. Обоснованием для этого служила «экономия на администрировании налога» поскольку налоговая служба уже собирает и контролирует налоги и сборы, и функция контроля в отношении сборов во внебюджетные фонды будет более экономичной, чем дублирование всей структуры во внебюджетных фондах. Однако в реальности система работала не идеально.

Во-первых, был затруднен обмен информацией между реальными получателями денег: внебюджетными фондами и налоговой. Обусловлено это было разным порядком работы в соответствующих структурах и различными нормативными актами. Последствия этого дисбаланса ощущаются до сих пор, особенно в части определения сумм задолженности плательщиков перед ПФР в период 2002-2009 гг., и начисленных на нее пени.

Во-вторых, налоговые органы часто сталкивались с тем, что многие компании при нехватке денежных средств откладывали уплату авансовых платежей по ЕСН. Тем более, что сведения по уплаченным взносам представлялись работодателями в ПФР раз в год.

Все вышеперечисленное осложняло контроль за поступившими платежами и оперативность по взысканию недоимки. И в конечном итоге привело к отмене ЕСН спустя 9 лет.

С 2010 г. все изменилось. Ежемесячные платежи страховых взносов являются не авансовыми, а фактическими. Они должны быть перечислены в срок не позднее 15-го числа календарного месяца, следующего за месяцем начисления. За их неуплату или неполную уплату предусмотрены штрафы. В 2010 г. данные о платежах предоставлялись работодателем в ПФР каждые полгода, а с 2011 г. представляются ежеквартально. Это обеспечило более качественное исполнение бюджета ПФР и повысило уровень прогнозирования поступления денежных средств. Кроме того, это позволило ежеквартально передавать страховые взносы по накопительной части пенсии в управляющие компании (как в государственную – ВЭБ, так и в частные) и негосударственные пенсионные фонды.

Корректировке подверглись тарифы страховых взносов. В переходный 2010 г., ставки взносов, а другими словами нагрузка на предприятия осталась на уровне 2009 г., 26% от фонда оплаты труда. В 2011 г. возросла до 34%. Однако в связи с кризисной ситуацией в мировой и российской экономиках, а также под давлением бизнес среды с 2012 тарифная ставка снижена до 30%. При этом взносы в Пенсионный фонд составили 22%, в Фонд социального страхования – 2,9%, в Федеральный Фонд медицинского страхования – 5,1%.

Таблица 5.1

Динамика базы для начисления страховых взносов и процентной ставки
в 2009-2012 гг.

Период	База для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица (руб.)	Пенсионный фонд Российской Федерации
2009 г.	до 280 000	26%
	свыше 280 000 и до 600 000	10%
	свыше 600 000	2%
2010 г.	до 415 000	20%
2011 г.	до 463 000	26%
2012 г.	В пределах предельной величины базы (до 512 000)	22%
	Свыше предельной величины базы	10%

Как видно из табл. 5.1 еще одной важной отличительной чертой реформы является переход от регрессивной шкалы ЕСН сначала к плоской шкале страховых взносов, когда вводилась определенная величина заработка, облагаемая взносами, – 415 тыс. р. в 2010, 463 тыс. р. – в 2011 и выше этой суммы страховые взносы не начислялись, и соответственно пенсионные права через систему обязательного пенсионного страхования не формировались. По оценкам специалистов, более 90% населения страны имели годовой заработок не выше этих предельных величин. Однако с 2012 г. этот принцип был скорректирован. Во-первых, в очередной раз проиндексирована предельная величина заработка до 512 тыс. руб., облагаемого базовой ставкой. Во-вторых, установлен тариф страхового взноса с сумм, превышающих предельную величину базы для начисления страховых взносов в размере 10%.

Все вышеперечисленное, плюс постоянный рост ФОТ сказываются главным образом на поступлении сумм страховых взносов в бюджет ПФР. В анализируемый период 2009 – 2011 гг. наблюдается ежегодный прирост порядка 50%.

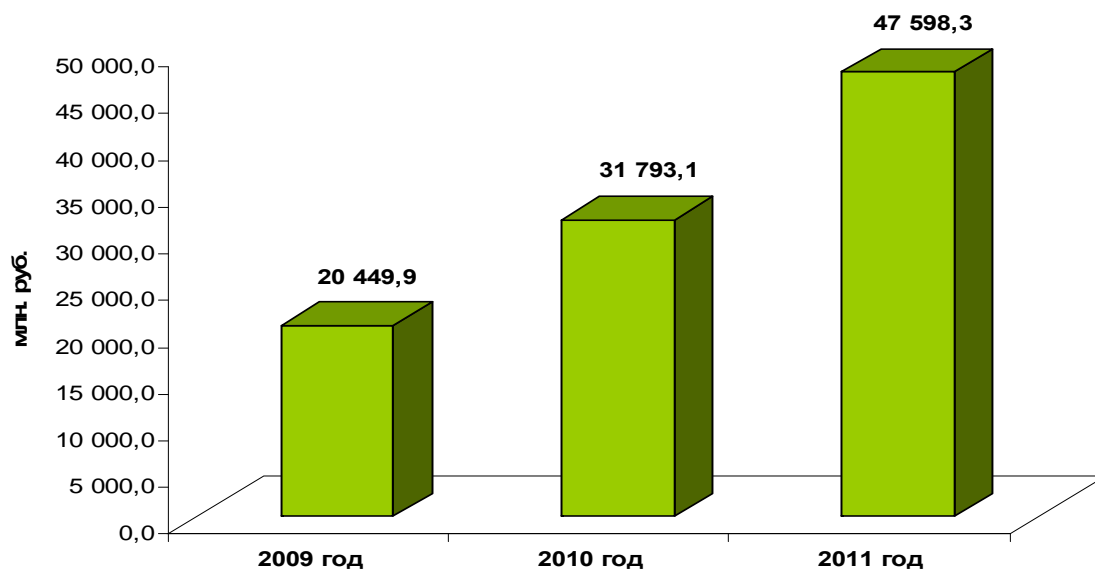


Рис. 5.1. Динамика поступления страховых взносов в бюджет ПФР в 2009-2011 гг. в Иркутской области

Однако, на фоне роста доходной части бюджета растет и уровень задолженности, общий уровень которой в Иркутской области за период 2010-2011 гг. составил порядка 2,4 млрд р.

Более 85 % суммы задолженности по текущим платежам приходится на страхователей с тремя причинами образования недоимки:

- «Неплатежеспособность, нестабильное финансовое положение, дефицит средств» – 55,9% от задолженности по текущим платежам;
- «Рост дебиторской задолженности» – 24,7% от задолженности по текущим платежам;
- «Сезонные работы» – 5,3% от задолженности по текущим платежам.

Наибольший удельный вес недоимки в общей сумме задолженности организаций Иркутской области по уплате текущих платежей по состоянию на 1 января 2012 г. имеют организации сферы «Обрабатывающие производства» (21,8%), «Производство и распределение электроэнергии» (15,5%), «Строительство» (13,7%).

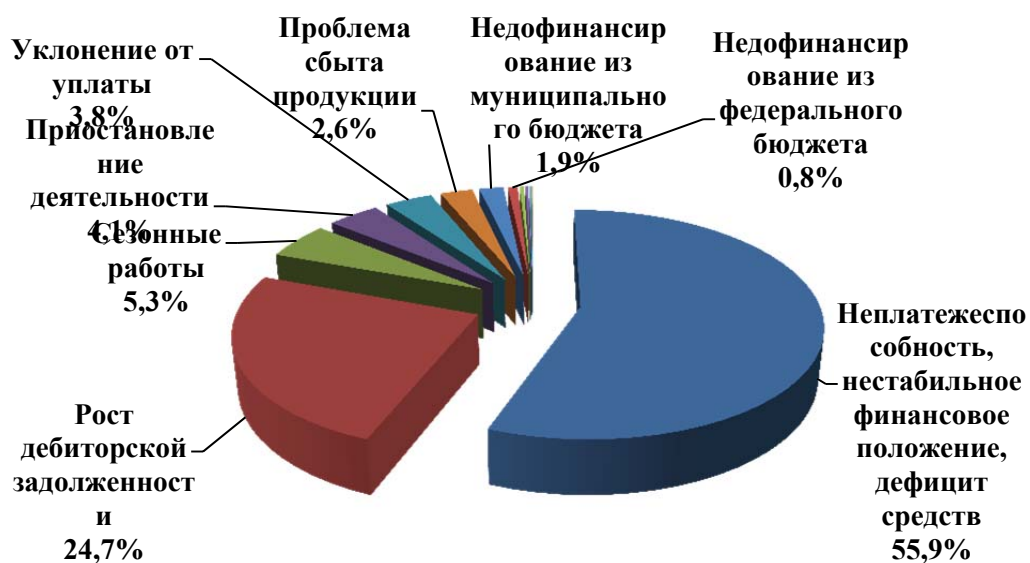


Рис. 5.2. Структура причин образования задолженности по текущим платежам в Иркутской области в 2011 г.

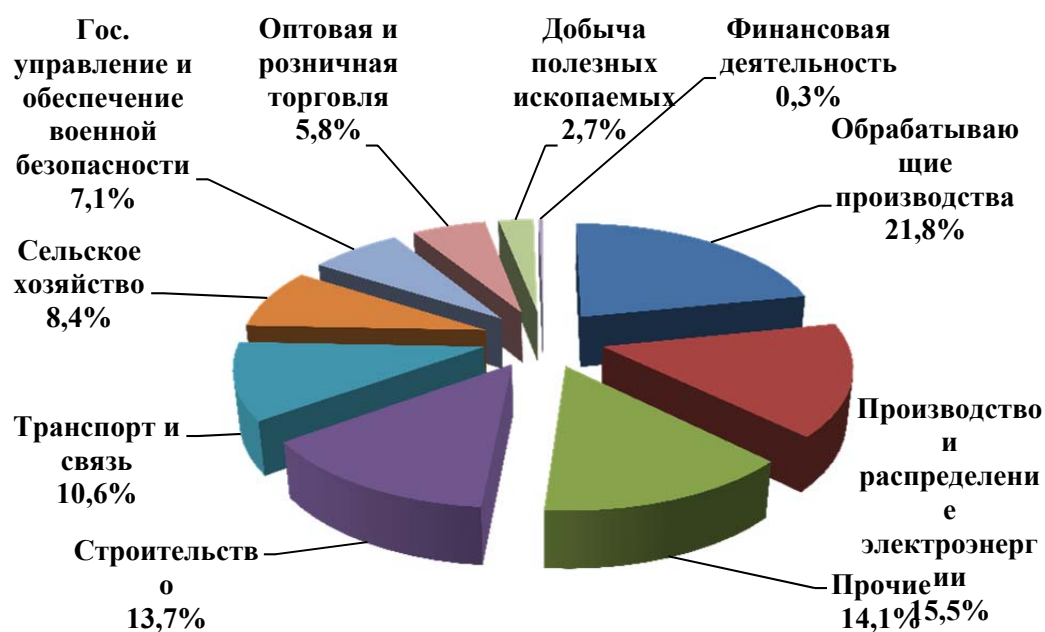


Рис. 5.3. Структура задолженности по текущим платежам в разрезе видов деятельности в Иркутской области в 2011 г.

Весь комплекс накопившихся проблем в ходе первых шагов реформы требует своего решения, а сам процесс администрирования страховых взносов – совершенствования. Среди основных направлений можно выделить следующие:

1. Выработка сбалансированного подхода к тарифам страховых взносов

и фиксация их на определенном уровне. Для этого необходимо провести глубокий анализ на основе имеющейся статистической информации, сложившейся экономической ситуации и прогнозе ее состояния на ближайший и среднесрочный период, опыта зарубежных стран, мнения бизнес среды и т.д. Данная мера при достижении определенного согласия между государством и бизнесом внесет стабильность и позволит вывести заработные платы из серых схем начисления.

2. Совершенствование законодательства как в сфере внебюджетных фондов так и устранение расхождений в нормативно-правовых актах, возникающих при межведомственном взаимодействии.

3. На фоне развития современных технологий постоянно повышать уровень электронного документооборота и взаимодействия, как с плательщиками, так и на уровне межведомственного сотрудничества с перспективой полного отказа от документов на бумажном носителе. Эти меры позволят качественно повысить оперативность работы, точность имеющейся информации и скорость ее обработки.

4. Совершенствование программно-технических комплексов в рамках которых ведется работа по администрированию страховых взносов и взысканию задолженности.

5. Расширение механизмов взыскания задолженности. Сегодня ПФР как администратор страховых взносов наделен частью полномочий, которые в настоящее время есть у налоговых органов. Однако, различные ведомства не одинаково наделены инструментами по взысканию недоимки, пеней и штрафов.

Все эти меры будут способствовать повышению собираемости страховых взносов, сокращению дефицита бюджета ПФР и оперативной работе с образовавшейся задолженностью. А в целом на достижение социальной стабильности особенно наиболее слабозащищенных слоев населения. В стране постепенно формируется новая культура отношения к будущей пенсии как у работников так и работодателей. Многие уже привыкли получать «белые» зарплаты, интересоваться состоянием своего индивидуального лицевого счета, распоряжаться средствами накопительной части пенсии. Именно на дальнейшее совершенствование пенсионной системы и направлена реформа по отмене ЕСН. Однако точка в реформе еще не поставлена. В октябре 2012 кабинет министров РФ должен представить президенту стратегию дальнейшего развития пенсионной системы России.

6. Материнский капитал выплачиваемый органами Пенсионного фонда России: особенности его использования в сфере дошкольного образования

Федеральный закон, утвержденный 29 декабря 2006 г., дал право на получение материнского капитала семьям, в которых после 1 января 2007 г. появился второй ребенок (либо третий ребенок или последующие дети). За пять лет сертификат на материнский капитал получили 3,3 миллиона семей. Сумма материнского капитала пересчитывается ежегодно с учетом инфляции. С января 2012 г. она составит 387,6 тыс. руб., это почти на 22 тыс. р. больше, чем в 2011 г.

С 2012 г. материнский капитал можно направить на: улучшение жилищных условий; образование детей; оплату детского сада; формирование пенсии мамы; получение выплаты 15 000 руб. Распределение средств по направлениям использования материнского приведено в табл. 6.1.

Таблица 6.1

Распределение средств по направлениям использования материнского (семейного) капитала в 2011 г., млрд р.

Направления использования материнского капитала	2010	2011
На улучшение жилищных условий семьи без привлечения кредитных средств	9,50	55,74
На погашение основного долга и уплату процентов по кредитным договорам на приобретение (строительство) жилого помещения	68,18	110,01
На оказание платных образовательных услуг детям	0,17	0,68
На формирование накопительной части пенсии матери	0,04	0,05
На предоставление единовременной выплаты	19,21	4,78
ИТОГО	97,1	171,26

Источник: Годовой отчет за 2011. Пенсионный фонд России.

Из приведенных данных видно, что лишь незначительная часть семей направила материнский капитал на формирование накопительной части пенсии матери. Это и естественно, ведь средний возраст по России матерей родивших второго и последующих детей составляет 30-35 лет, что до выхода на «заслуженный отдых» составляет 20-25 лет. А большинство семей нуждаются в финансовой поддержке в виде материнского капитала, именно сей час.

С вступлением в силу Постановления Правительства РФ от 14 ноября 2011 г. № 931 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребенком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребенком (детьми) расходов» обладатели материнского капитала могут его направить на оплату посещения детского сада (независимо от того, частный детский сад или государственный (муниципальный) садик). На наш взгляд, это положительная тенденция в рамках совершенствования закона, но данное постановление появилось только спустя 4 года, после его принятия. Однако стоит заметить, что данной возможностью можно воспользоваться только с исполне-

нием ребенку 3-х лет. Что заблаговременно, на наш взгляд, повлечет за собой низкую заинтересованность обладателей сертификата данной возможностью, т.к. в большинстве регионов России дети, стоящие в очереди на место в муниципальный детский сад, получают его до наступления 3х летнего возраста.

Также стоит отметить заявление Министра образования и науки РФ Дмитрия Ливанова (от 07 ноября 2012г.): «...В течение трех лет будет полностью ликвидирована очередность в дошкольные образовательные учреждения...», будут проведены мероприятия, которые должны «закрыть» потребность в детсадах детей старше 3 лет, стоящих в очереди.

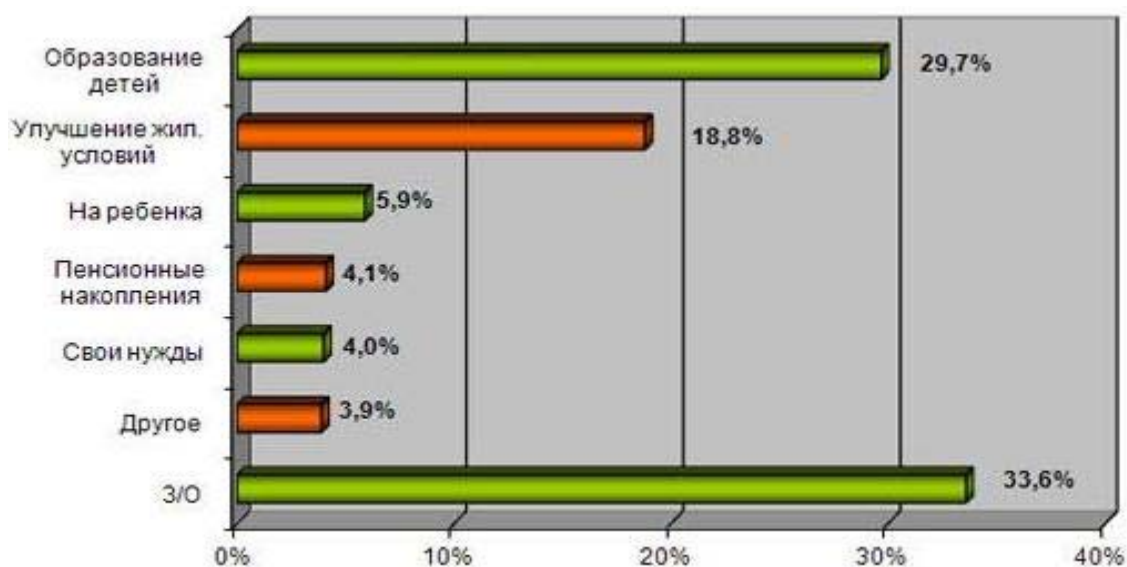


Рис. 6.1. Результаты ответов на вопрос «На что, по вашему мнению, следует тратить материнский капитал?»¹

По данным социологического опроса, рис. 6.1 большинство россиян хотели бы потратить материнский капитал на «Образование детей» – выбрали 29,7%. Затем идет приобретение или улучшение жилищных условий – 18,8%, просто на содержание ребенка – 5,9%, пенсионные накопления – 4,1%, «свои нужды» (в основном это приобретение автомобиля) – 4% респондентов.

В настоящее время заявления принимаются только по направлениям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Однако в письменных и устных обращениях в органы Пенсионного фонда, в средства массовой информации, в органы власти граждане выражают желание направить средства материнского капитала на ремонт жилья, покупку бытовой и сельскохозяйственной техники, автомобиля, земельных участков, домашнего скота, лечение, оплату коммунальных услуг и т.д. На наш взгляд расширение рамок использования материнского капитала сократит мошенничество по незаконному обналичиванию материнского капитала.

Пенсионный фонд и правоохранительные органы ведут борьбу с такими схемами. Органы МВД и прокуратуры уже разоблачили несколько десятков случаев незаконного обналичивания, однако полной статистики махинаций по

¹ URL: <http://www.juryst.ru>.

стране пока нет.

Между тем, нести ответственность за эти операции будут не только фирмы, обналичивающие материнский капитал, но и сами женщины как со-участники. Сумма материнского капитала будет считаться «особо крупным размером».

Первые дела стали заводить в 2010 г., 2011 г. принес уже значительно больше разоблачений. Особенно много случаев было выявлено в Иркутской и Челябинской областях.

Оценивая довольно сложную ситуацию, в которой сегодня оказались региональные органы Пенсионного фонда РФ, столкнувшись с фактами многочисленных попыток незаконного обналичивания материнского капитала, на первое место можно поставить несовершенство нормативной правовой базы. Эти ограничения, заведомо сужающие сферу использования средств материнского капитала, превращая эту меру поддержки семей в номинальную, заставляют владельцев сертификатов искать реальные пути «ускоренного» доступа к его благам. Однако эти пути лежат вне правового поля. Но, как известно, спрос рождает предложение: на рынок этих услуг выходят сомнительные фирмы с их мошенническими схемами.

Материнский капитал, на наш взгляд, может стать важным средством помощи семьям, однако он принесет большую пользу многим семьям, если направления его использования будут расширены. Необходимо не просто расширять перечень возможных направлений использования материнского капитала, а формировать стратегию поддержки материнства и семейного благополучия. Возможно, следует внедрять конкретные правила в части направлений выплат материнского капитала по регионам России. На наш взгляд, главной целью проведения политики поддержки семей должно сводиться не только к увеличению численности населения, но и к увеличению качества жизни населения.

7. Пенсионные системы зарубежных стран: оценка влияния пенсионной нагрузки на уровень конкурентоспособности производимой продукции

Наличие общегосударственной национальной системы пенсионной защиты населения – обязательный атрибут большинства современных государств. Трудовые ресурсы являются важнейшим фактором производства, а для высокоразвитых государств высококвалифицированные и высокообразованные работники – необходимое условие производственной деятельности высокотехнологичных и инновационных производств. Для обеспечения устойчивого и бесперебойного функционирования производственного комплекса этих стран обязательно необходим механизм защиты трудовых ресурсов от пенсионных рисков, которым является национальная пенсионная система.

В тоже время, высокий уровень пенсионной защиты обходится достаточно дорого для национальной экономики. Ведь для его финансирования приходится резервировать часть производимого продукта (в развитых странах от 6% до 12% ВВП) и не направлять его ни на потребление населения, ни на производственные инвестиции. Кроме того, обязательные платежи в национальную пенсионную систему увеличивают производственные издержки, повышают цену выпускаемой продукции, что тем самым, снижает ее конкурентоспособность на мировом рынке. Ведь товары стран, в которых установлены низкие ставки обязательных взносов на государственное пенсионное страхование имеют конкурентное преимущество перед аналогичными товарами стран, в которых установлена более высокая пенсионная нагрузка.

Для оценки влияния пенсионной нагрузки на уровень конкурентоспособности производимой продукции в различных странах мира в данном исследовании проведен сравнительный анализ пенсионных систем зарубежных стран.

Степень охвата населения пенсионным обеспечением

Исходя из степени охвата населения пенсионным обеспечением, страны ЕС группируются в три группы. В первую группу входят страны, в которых пенсионное обеспечение охватывает только работающих по найму (Дания, Швейцария). Во вторую группу входят страны, в которых обязательное пенсионное страхование кроме наемных работников так же распространяется и на отдельные категории самозанятых работников (кустарей, мелких торговцев, мелких фермеров и др.) – Италия, Австрия, Нидерланды. К третьей группе относятся страны, в которых пенсионное обеспечение распространяется на все занятое население (Франция, Великобритания, Швеция).

В табл. 7.1 показана степень охвата пенсионным обеспечением населения в отдельных странах ЕС.

Таблица 7.1

Степень охвата пенсионным обеспечением населения в отдельных странах ЕС¹

Страна	Население	Работающие по найму	Самозанятые
Дания (базовые пенсии, дополнительные пенсионные схемы)	Все жители	Все работающие по найму	-
Франция	-	Все занятые	Все занятые
Великобритания	-	Все занятые	Все занятые
Италия	-	Все занятые	Некоторые группы (мелкие фермеры, продавцы и др.)
Нидерланды (базовые пенсии, дополнительные пенсионные схемы)	Все жители	Все работающие по найму	-
Австрия	-	Все работающие по найму	Некоторые категории (журналисты, художники, нотариусы, фермеры и др.)
Швеция	Все жители	Все занятые	Все занятые

Интересна ситуация с доступностью для граждан национальной пенсионной системы в Китае. В КНР право государственного пенсионного обеспечения распространяется только на отдельные профессии городских жителей. В 2000 г. численность работников, которые были охвачены основным пенсионным страхованием, достигла 100,5 млн чел. (только 7% всех трудящихся в стране), в т.ч. работников государственных предприятий – 66,1 млн чел., работников коллективных предприятий – 14,9 млн чел., работников предприятий с иностранными инвестициями и частного предпринимательства – 9,3 млн чел., государственных служащих и работников прочих категорий – 10,2 млн чел.² В то же время, для сельских жителей Китая разработаны специальные пенсионные программы. В 1990-е гг. была разработана система страхования по старости в отдельных сельских районах с учетом фактического уровня социально-экономического развития соответствующей провинции. В 2003 г. эта система включала 1870 сельских районов. Общий фонд средств, аккумулированных на индивидуальных накопительных счетах, был равен 25,9 млрд юаней³.

Вследствие того, что степень участия граждан КНР в национальной пенсионной системе ограничена узким кругом лиц, уровень пенсионного замещения в Китае был очень высок. Начиная с 1990-х гг., этот показатель составлял около 80% заработка (в некоторых районах – до 100%).

Пенсионный возраст

В каждом государстве пенсионный возраст устанавливается в соответствии с историческими, национальными и демографическими традициями. Для большинства стран Европейского Союза он установлен в 65 лет, как для мужчин,

¹ Костюнина Г. М. Реформирование системы занятости и социального страхования в КНР // Труд за рубежом. 2004. № 4. С. 77-91.

² Чжао Сянцзэ. Дефицит пенсионных средств в Китае // Вестник государственного социального страхования. 2004. № 3. С. 68-75.

³ Костюнина Г. М. Указ. соч. С. 77-91.

так и для женщин. Данные о величине пенсионного возраста и других условиях пенсионного обеспечения в странах Европейского союза приведены в табл. 7.2.

Таблица 7.2

Условия пенсионного обеспечения в странах ЕС и в России, 1998 г.¹

Страна	Пенсионный возраст, лет		Страховой стаж, лет		Возможность совмещения заработка и пенсии
	муж.	жен.	муж.	жен.	
Бельгия	65	61	45	41	При заработке не выше 7059 экю в год
Германия	65	65	-	-	При заработке не выше 314 экю в месяц
Испания	65	65	35	35	Только для занятых неполное рабочее время
Франция	60	60	40	40	При определенных условиях
Ирландия	66	66	-	-	Нет ограничений
Греция	65	65	35	35	При заработке не выше 993 экю в месяц
Италия	65	60	40	40	В пределах минимальной пенсии
Нидерланды	65	65	50	50	После 65 лет нет ограничений
Австрия	65	60	40	40	При доходе менее 75 экю в месяц
Португалия	65	65	40	40	Нет ограничений
Финляндия	65	65	40	40	Нет ограничений
Швеция	65	65	30	30	Нет ограничений
Великобритания	65	60	44	39	Нет ограничений
Россия	60	55	25	20	Нет ограничений

Условия для получения права на пенсию

Возраст (а так же иные пенсионные риски – инвалидность и смерть кормильца) не являются единственными условиями для получения права на пенсию. Важнейшим условием ее предоставления является страховой стаж – период трудовой или иной деятельности застрахованного, дающий право на получение пенсии.

В разных пенсионных моделях с различной степенью строгости подходят к минимальной величине страхового стажа, необходимой для получения пенсии по старости. В Швеции право на получение базовой пенсии предоставляется при наличии 3 лет страхового стажа. В странах, использующих страховую пенсионную модель, страховой стаж обычно повышен, ведь их финансовый механизм базируется на финансовых ресурсах, сформированных из поступивших страховых взносов. Поэтому в Италии для получения полной пенсии необходим страховой стаж в размере 40 лет. В то же время, для лиц, не имеющих необходимой величины страхового стажа, предусмотрена выплата пенсии по старости в уменьшенном размере, пропорционально недостающей величине страхового стажа.

В странах, использующих страховую пенсионную модель перерывы в страховом стаже обычно приводят к уменьшению размера пенсии, либо к повышению возраста выхода на пенсию данного пенсионера. Хотя при этом существуют отдельные исключения: болезнь, период беременности, материнства,

¹ Основы страховой деятельности : учебник / отв. ред. проф. Т. А. Федорова. М., 1999. С. 402.

а так же нетрудоспособности (Франция, Италия, Германия и др.); период длительной нетрудоспособности (Франция, Италия); нахождение на военной службе (Франция, Италия, Австрия); период безработицы (Франция, Австрия, Германия и др.). В отдельных странах в страховой стаж засчитывается также период, приходящийся на воспитание ребенка (Франция), а также время на получение высшего образования (Австрия)¹.

Методы финансирования и ставки обязательных платежей

Традиционно выделяется два механизма финансирования пенсионной системы – фондируемый и нефондируемый. Первый характерен для страховых пенсионных моделей, создающих специальный страховой фонд с преобладанием накопительных элементов. Нефондируемый финансовый механизм более привлекателен для нестраховых пенсионных систем, при этом, он получил распространение в большинстве стран Европы. Данный механизм строится на распределительных принципах покрытия текущих расходов по выплате пенсий из текущих поступлений (т.н. «pay-as-go system» – система выплат по мере поступления средств).

По разному подходят и к решению вопроса об источниках финансирования пенсионной системы. Для страховых систем, согласно их названию основным финансовым источником являются страховые взносы либо работодателя, либо самого работника. В странах, использующих нестраховую пенсионную модель, весомую долю в доходах пенсионной системы составляют государственные дотации.

Существенно различаются по странам ставки обязательных платежей в пенсионную систему, как в общем размере, так и по отдельным категориям (работодатель и застрахованное лицо). Во Франции социальный налог уплачивают работодатели по прогрессивной шкале; ставки платежей находятся в интервале 4,5-13,6%. В Германии социальные отчисления ниже – 6,8%, взносы приходятся в равных долях на работодателя и наемного работника. Особое место среди европейских стран занимает Швеция. Социальные отчисления здесь довольно велики и производятся по ставке 38%².

Порядок расчета и индексации пенсионных выплат

В развитых государствах выработаны собственные методики расчета пенсионных выплат, учитывающие вышеприведенные условия назначения пенсий (возраст пенсионера, его страховой стаж и т.п.). Нередко данные методики, или их отдельные элементы заимствуются друг у друга.

Проходящие с течением времени естественные экономические процессы (такие как инфляция и повышение благосостояния населения) требуют регулярной индексации выплачиваемой пенсии. Исходя из того, какой критерий из двух приведенных выше закладываются в процесс индексации, сложилось два основных метода ее проведения. По первому методу пенсия индексируется в соответствии с темпами инфляции в стране, по второму – на основании динамики заработной платы. Данные о том, какие в странах Европейского союза

¹ Антропов В. В. Системы пенсионного обеспечения в странах ЕС // Труд и социальные отношения. 2005. № 3. С. 139-149.

² Черник Д. Г. Налогообложение фонда оплаты труда // Финансы. 2000. № 10. С. 22-25.

используются методы индексации приведены в табл. 7.3.

Таблица 7.3

Методы и частота индексации пенсий в отдельных странах ЕС¹

Страна	Частота индексаций (в год)	Метод индексации
Дания	2 раза	На основе заработной платы и по индексу потребительских цен
Германия	1 раз	
Франция	2 раза	На основе заработной платы
Великобритания	1 раз	По индексу потребительских цен
Италия	2 раза и 1 раз	По индексу потребительских цен и на основе заработной платы
Швеция	1 раз	По индексу потребительских цен
Нидерланды	2 раза	На основе заработной платы
Австрия	1 раз	На основе заработной платы

В России установлен метод индексации в соответствии с уровнем инфляции, согласно которому пенсия увеличивается только согласно росту потребительских цен.

Дополнительные и профессиональные пенсионные программы

Вместе с тем, следует иметь в виду, что государственные обязательные программы пенсионного обеспечения обычно являются базовыми, но не исчерпывающими, в общенациональной пенсионной системе. Государственные пенсионные выплаты, которые чаще всего не сильно дифференцируются в размерах, дополняются негосударственными пенсионными программами и профессиональными пенсионными системами (по месту работы застрахованного). За счет дополнительной составляющей пенсии достигается дифференциация размеров пенсионных выплат исходя из трудового вклада пенсионера и полученного им в период трудовой деятельности дохода.

Дополнительные пенсионные программы, исходя из социальной политики в государстве, могут быть обязательными и добровольными. Обязательные производственные системы, как правило, оформляются либо коллективными соглашениями и действуют в рамках предприятия или отрасли (Франция, Италия), либо функционируют в рамках национальных систем пенсионного обеспечения (Швеция, Дания, Великобритания), представляя второй уровень пенсионной системы, дополняющий базовый. Кроме того, в отдельных странах расчет дополнительных пенсий производится независимо от полученного ранее дохода (Дания, Нидерланды, Великобритания), в других странах на размер дополнительной пенсии влияет сумма полученного ранее дохода (Франция, Италия)².

При обязательном характере дополнительного профессионального страхования уровень охвата им работников частного сектора почти стопроцентный. Из государств с добровольным дополнительным страхованием наиболее высокий уровень включения в данную систему рабочей силы частного сектора экономики (около 70%) имеет место в Нидерландах. В США доля рабочей силы,

¹ Антропов В. В. Указ соч. С. 139-149.

² Антропов В. В. Указ соч. С. 139-149.

участвующей в негосударственном профессиональном пенсионном страховании, составляет 45%, в Германии – 42%, в Японии – 39%, в Канаде – 30%¹.

Тем самым задача повышения уровня пенсионной защиты сверх базовой величины, гарантируемой государством для физического выживания человека и обеспечения его минимальных потребностей, перекладывается государством на наемного работника и его работодателя. Что по нашему мнению вполне справедливо, ведь извлечение предпринимателем определенной выгоды от использования квалифицированных работников должно компенсироваться за счет его производственных издержек, в том числе и на обеспечение дополнительной пенсионной защиты более квалифицированной и более высокооплачиваемой рабочей силы.

В этом случае дополнительная финансовая нагрузка в виде обязательных платежей на государственное пенсионное страхование, связанная с обеспечением пенсионных выплат в высоком размере всем пенсионерам страны, не обременяет всех хозяйствующих субъектов страны. Дополнительные издержки возникают только у организаций использующих высококвалифицированных работников, в отношении которых работодатели решили заключить договоры о дополнительном пенсионном страховании. Эти издержки не снижают общей конкурентоспособности товаров и услуг всех хозяйствующих субъектов страны по сравнению со странами с более низким размером обязательных платежей на государственное пенсионное страхование.

¹ Шестакова Е. Е. Негосударственное пенсионное страхование за рубежом // Труд за рубежом. 1999. № 4. С. 61-76.

8. Формы негосударственной пенсионной защиты

Системе негосударственного пенсионного страхования (НПС) отводится свое место в общенациональной пенсионной системе страны. Ее роль – повысить степень покрытия пенсионных рисков застрахованных лиц, сверх того уровня, который предоставляется в государственных подсистемах единой пенсионной системы России (государственного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения) за счет личных ресурсов застрахованного лица. Необходимость негосударственного уровня пенсионной системы обусловлена тем, что обязательная составляющая пенсионной защиты, предоставляемая через государственный пенсионный механизм, носит уравнительный характер, а пенсионные выплаты на государственном уровне недостаточно высоки.

В настоящее время сложилось несколько организационных форм негосударственной пенсионной защиты. На рис. 8.1 приведена, составленная автором, классификация форм негосударственной пенсионной защиты России, учитывающая различия субъектов, организующих процесс негосударственной пенсионной защиты.

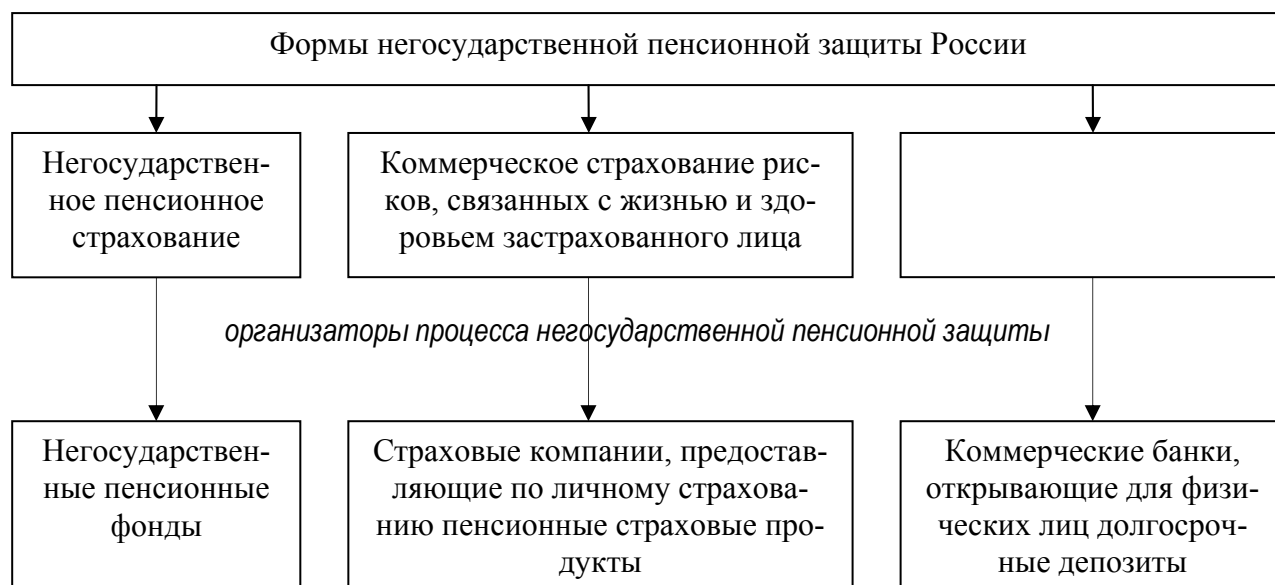


Рис. 8.1. Классификация форм негосударственной пенсионной защиты России по организаторам страхового процесса.

1. Основной формой негосударственной пенсионной защиты России является *негосударственное пенсионное страхование*, организуемое негосударственными пенсионными фондами. При этом необходимо отметить, что законодатель определяет ее как негосударственное пенсионное обеспечение (статья 1 Закона РФ от 7.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»). По нашему мнению это в корне неверно, так как в ее основе лежит страховой механизм перераспределения пенсионных рисков, предусматривающий наличие всех атрибутов, характерных для страхового метода управления соци-

альными рисками: эквивалентность внесенных взносов и страховых выплат; финансовая автономность негосударственной пенсионной системы.

Уровень развития негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в стране зависит от того, в какой мере государственная система пенсионной защиты отвечает потребностям населения – ведь система добровольного пенсионного страхования призвана дополнять обязательную. Наибольшее распространение НПФ получили в США, а наименьшее – в тех странах, где хорошо развита государственная система.

2. Пенсионное страхование входит в сферу деятельности коммерческих страховых компаний, образующих вторую форму негосударственного пенсионного страхования России – *коммерческое страхование рисков, связанных с жизнью застрахованного*.

Принимая во внимание то, что объектом пенсионного страхования (в широком смысле его толкования) являются риски, связанные с жизнью, здоровьем и трудоспособностью человека, то данный вид страхования полностью встраивается в отрасль личного страхования, услуги по которой страховые компании предоставляют в добровольной форме по таким видам, как страхование жизни и, отчасти, страхование от несчастных случаев.

Страхование жизни, один из важнейших видов страхования, в качестве своего объекта определяет различные события связанные с жизнью человека. Все риски страхуемые по данному виду страхования полностью входят в сферу пенсионного страхования, так как их реализация означает снижение, в той или иной степени, уровня дохода либо самого застрахованного, либо членов его семьи:

а) смерть застрахованного;

б) окончание трудовой деятельности застрахованного в связи с выходом на государственную пенсию по старости;

в) дожитие застрахованного до окончания срока страхования или обусловленного договором возраста (данный страховой риск можно отнести к пенсионным в том случае, если возраст дожития застрахованного, установленный по договору, можно классифицировать как пенсионный – чаще всего, приближенный к тому, который установлен по обязательному пенсионному страхованию: для мужчин – 60 лет, для женщин – 55 лет).

Страховая защита, предоставляемая страховыми компаниями по страхованию жизни, чаще всего связана с компенсацией двум категориям лиц утрачиваемого ими дохода:

1) утрата дохода самим застрахованным, в случае если он дожил до такого возраста, когда существенно снижаются психофизические функции его организма и застрахованный не может в полной мере выполнять трудовые обязанности и соответственно извлекать трудовой доход – при страховании жизни на случай дожития, этот вид страхования жизни соответствует пенсионному страхованию по старости;

2) утрата дохода членами семьи умершего застрахованного, которые получали существенную материальную поддержку за счет его доходов – при страховании жизни на случай смерти, этот вид страхования жизни соответствует пенсионному страхованию по случаю потери кормильца.

Страхование жизни на случай дожития в своей разновидности – сберегательного страхования, в наибольшей степени реализует принципы пенсионного страхования через перераспределительный характер финансовых отношений. Так как сберегательное страхование, в особенности при страховании аннуитетов, предполагает выплату страховой компанией выгодоприобретателю, дожившему до указанного в договоре срока или возраста, капитала или ренты в обмен на уплату страховых премий. Возраст как критерий определения факта наступления страхового случая сближает основывающиеся на нем виды страхования – сберегательного страхования жизни и пенсионного страхования по старости (тем более, что пенсионеры по старости составляют преобладающую группу – $\frac{3}{4}$ от всех лиц получающих государственные пенсии). Сберегательное страхование жизни функционирует на принципах накопительного пенсионного страхования.

И уже совершенно пенсионным является такой страховой продукт, как страхование ренты.

3. Определенное участие в осуществлении пенсионной защиты принимают и коммерческие банки, образующие за счет своих сберегательных продуктов 3-ю форму негосударственной пенсионной защиты России – *привлечение долгосрочных депозитов физических лиц*.

Кредитные организации не принимают непосредственное участие в предоставлении пенсионной защиты. Только часть предоставляемых банками услуг можно косвенно отнести к сфере пенсионной защиты.

В общем перечне пассивных операций коммерческих банков обычно наибольшую долю составляет привлечение ресурсов во вклады (депозиты). Контрагенты банков размещая на банковских депозитах свои средства преследуют несколько целей, в том числе и их сбережение и приращение. Большая часть привлеченных средств банков составляют краткосрочные вложения, однако, среди банковских пассивов имеются также депозиты, обладающие сберегательными характеристиками. В том случае, если вкладчиком является физическое лицо, осуществляющее долгосрочное вложение, данный депозит вполне можно включить в сферу пенсионной защиты.

Организационно деятельность кредитных учреждений по привлечению на долгосрочные депозиты средств физических лиц всецело относится к банковской деятельности, но по своей сути в полной мере отвечает качествам пенсионного страхования по таким рискам, как пенсионное страхование по старости и по случаю потери кормильца. Долгосрочный депозит выполняет для вкладчика – физического лица те же функции, что и пенсионная защита: оба финансовых инструмента призваны накопить для их владельца сумму, необходимую ему к определенному сроку (возрасту), чаще всего, для компенсации снижаемого уровня дохода в связи с наступлением обстоятельств, приуроченных к оговоренному в договоре сроку.

Сберегательное пенсионное страхование содержит в себе ведущие принципы кредитования, которые в значительной степени приближают данный вид страховой услуги к банковскому депозиту:

1) возвратность – страховые премии, уплаченные страхователем по пен-

сионному договору, полностью возвращаются застрахованному, либо его наследникам;

2) срочность – пенсионный договор ограничивает срок, на который страхователь «вверяет» пенсионному фонду свои средства;

3) платность – пенсионное страхование, относясь к сберегательным видам страхования, которые основываются на накопительных принципах, предполагает приращение к внесенному в пенсионный фонд капиталу дополнительного дохода.

Долгосрочные депозиты для физических лиц обычно не отделяют от общей массы кредитных услуг банков, но в то же время, можно встретить определенное смешение данного депозита с группой небанковских услуг, оказываемых кредитными организациями. В частности, крупнейший коммерческий банк России – Сбербанк параллельно предлагает своим клиентам два практически идентичных финансовых продукта, относящихся к разным сферам финансовой деятельности (и к банковской деятельности, и к страховой деятельности): долгосрочный депозит, носящий название «пенсионный вклад», а также, договор негосударственного пенсионного страхования, заключаемый с НПФ Сбербанка России, который использует филиальную сеть Сбербанка в качестве площадки для заключения пенсионных договоров. Оба предлагаемых Сбербанком финансовых продукта несут клиентам банка практически идентичный финансовый результат. Что позволяет отнести долгосрочные банковские вклады физических лиц к одной из форм негосударственной пенсионной защиты.

Однако следует иметь в виду, что кредитные организации, в отличие от двух вышеприведенных финансовых институтов (страховых компаний и НПФ), практически не позиционируют свое участие в процессе оказания негосударственной пенсионной защиты. Поэтому не все специалисты включают кредитные организации в число участников рынка негосударственной пенсионной защиты.

9. Особенности налогообложения операций по негосударственному пенсионному обеспечению

На протяжении последних 10 лет одной из основных задач бюджетной политики России в условиях реализации бюджетной реформы было и остается обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ. Однако прошедшее в 2005 г. снижение ставки единого социального налога, а также последовавший за этим в 2008 г. мировой финансовый кризис существенно подорвали финансовую устойчивость системы обязательного пенсионного страхования России: по итогам 2010-2011 гг. дотации (прямые и косвенные) бюджету Пенсионного фонда России стали преобладающей статьёй расходов федерального бюджета. Как отмечает С. Д. Шаталов, заместителя министра финансов России, сбалансированность бюджета Пенсионного фонда России не удалось достигнуть и за счет изменений 2011 г. (в том числе связанных с ростом тарифа страховых взносов до 26%). Его дефицит и в дальнейшем будет расти, увеличивая нагрузку на федеральный бюджет: «Одна из главных задач – создание автономной от бюджета пенсионной системы – не достигалась даже при ежегодной индексации диапазона облагаемых доходов пропорционально росту оплаты труда... Если не трансформировать пенсионную систему, дефицит со временем будет только увеличиваться, а коэффициент замещения, определяемый как отношение средней пенсии к средней зарплате, будет постепенно снижаться»¹.

О том, что в настоящий момент долгосрочная финансовая устойчивость и сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации все еще не достигнуты упоминается и в опубликованном 1 октября 2012 г. Проекте Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы².

Проблема потери автономии функционирования пенсионной системы далеко не нова: в свое время в целях повышения долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы уже была принята Программа пенсионной реформы в Российской Федерации³ (далее – Программа) в которой, среди прочего, одной из стратегических задач отечественной пенсионной реформы было провозглашено развитие добровольного пенсионного страхования.

Связано это было, прежде всего, с тем, что в развитых странах мира негосударственное пенсионное обеспечение (НПО) уже достаточно давно является неременным элементом системы социальной защиты. Его доля в национальной пенсионной системе уникальна для каждой страны и может достигать 60 и более процентов⁴, тогда как в нашей стране потенциал НПО до сих пор в полной мере не реализован.

¹ Федотов Д. Ю. Реформа пенсионной системы России: что достигнуто? // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байк. гос. ун-т экономики и права) (электронный журнал). 2012. № 1. URL: <http://eizvestia.isea.ru/pdf.aspx?id=11814>.

² Проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/10/01/pensii-site-dok.html>.

³ Программа пенсионной реформы в Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 20.05.1998 № 463 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федотов Д. Ю. Развитие финансов пенсионного страхования России / Д. Ю. Федотов. – Иркутск: Изд-во БГУ-ЭП, 2007. С. 203.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы также не обходит стороной тематику негосударственного пенсионного обеспечения: одной из задач развития пенсионной системы согласно Стратегии, являются развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне – и высокодоходных категорий – с опорой на добровольное пенсионное страхование и НПО).

Официальное начало развитию НПО в России было положено с принятием Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»¹ статья 2 которого под деятельностью по негосударственному пенсионному обеспечению подразумевает деятельность негосударственных пенсионных фондов (НПФ), осуществляемая в рамках договоров негосударственного пенсионного обеспечения. В свою очередь под договором негосударственного пенсионного обеспечения понимается соглашение между фондом и вкладчиком фонда, в соответствии с которым *вкладчик* обязуется уплачивать пенсионные взносы в фонд, а фонд обязуется выплачивать *участнику* фонда негосударственную пенсию.

Как следует из приведенных определений, в деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению, помимо собственно НПФ, включено по меньшей мере два ключевых субъекта: вкладчик и участник. Соответственно вкладчик – это физическое или юридическое лицо, являющееся стороной пенсионного договора и *уплачивающее пенсионные взносы в фонд*, а участник – это физическое лицо, *которому в соответствии с заключенным между вкладчиком и фондом пенсионным договором должны производиться или производятся выплаты негосударственной пенсии* (рис. 9.1).

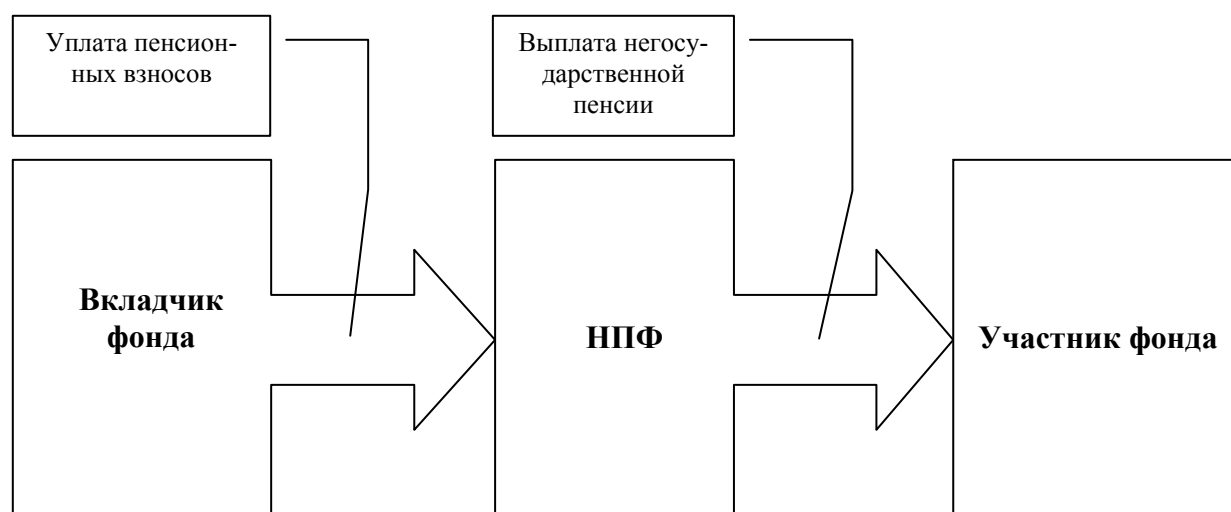


Рис. 9.1. Схема взаимоотношений по негосударственному пенсионному обеспечению в случае несовпадения вкладчика и участника фонда в одном лице

¹ О негосударственных пенсионных фондах: Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

При этом участник может выступать вкладчиком в свою пользу (рис. 9.2).

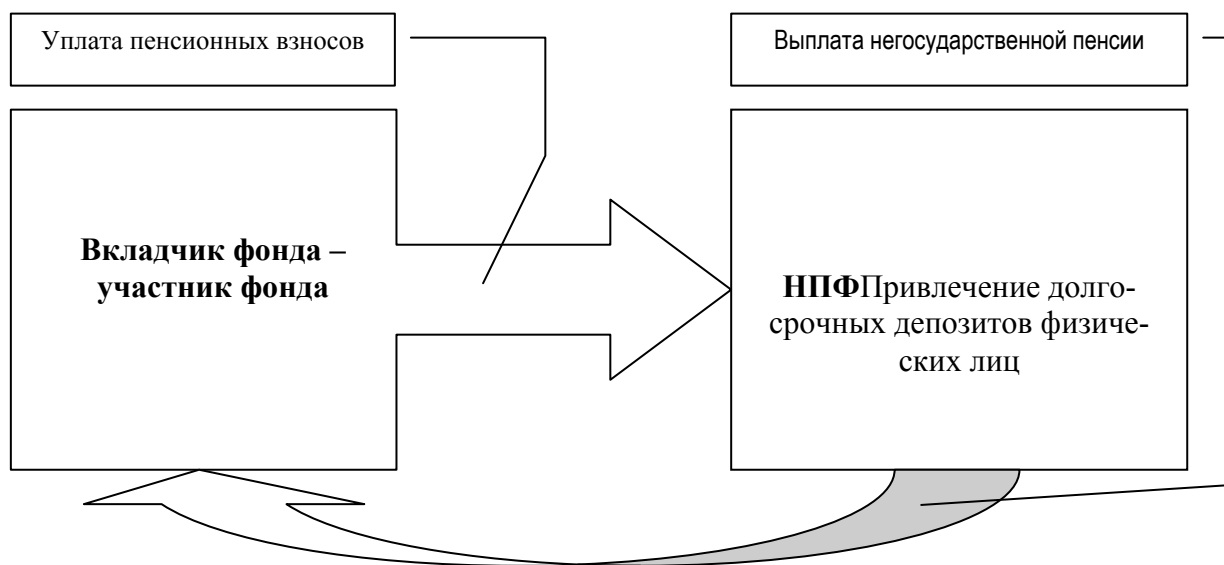


Рис. 9.2. Схема взаимоотношений по негосударственному пенсионному обеспечению в случае совпадения вкладчика и участника фонда в одном лице

Для целей осуществления НПО негосударственные пенсионные фонды формируют пенсионные резервы. Принципиальные положения, касающиеся налогообложения операций по НПО (в том числе – по инвестированию пенсионных резервов) содержались в разделе 7 Программы. Согласно этим положениям при налогообложении операций по НПО предполагалось:

- освобождение взносов на добровольное дополнительное пенсионное обеспечение (страхование) от подоходного налога и налогообложения прибыли в пределах установленного норматива;
- полное или частичное освобождение доходов от операций с пенсионными резервами от налога на прибыль и налога на прирост капитала;
- взимание подоходного налога с пенсионных выплат.

На практике реализация данной схемы воплотилась в особенностях налогообложения трех субъектов (вкладчика, НПФ и участника) на трех относительно обособленных стадиях непрерывного процесса НПО:

- стадии уплаты пенсионных взносов;
- стадии инвестирования пенсионных резервов;
- стадии выплаты негосударственной пенсии.

Рассмотрим действующий в настоящий момент порядок налогообложения на каждой из стадий применительно к каждому из участников отношений по НПО.

1. На стадии уплаты пенсионных взносов.

Как и предполагалось, на этой стадии как таковой обязанности по уплате налога не возникает ни у кого:

- для вкладчика сумма взносов является расходом, потому не облагается налогами в силу отсутствия какого-либо объекта обложения;

– для участника в силу п. 1 ст. 213.1 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) суммы пенсионных взносов не учитываются при определении облагаемого дохода (независимо от того, кто является вкладчиком – сам участник, работодатель или третье лицо);

– для фонда операция по привлечению пенсионных взносов в состав пенсионных резервов по общему правилу, закрепленному в пп. 5 и 6 п. 2 ст. 251 НК РФ, также не является облагаемой¹.

Более того, анализ норм НК РФ показал, что законодатель стимулирует деятельность по НПО путем включения уплаченных пенсионных взносов в состав расходов по налогу на прибыль (п. 16 ст. 255 НК РФ) и в состав социальных вычетов по налогу на доходы физических лиц (п. 4 ст. 219 НК РФ) в зависимости от того, соответственно, кем они уплачиваются – организацией-работодателем или физическим лицом.

Данные права существенным образом искажают структуру стимулов физических лиц и работодателей, что создает условия для злоупотребления данными правами путем применения полулегальных схем с фактическим оформлением зарплаты в качестве необлагаемых НДФЛ и включаемых в расходы взносов на добровольное пенсионное страхование. В целях воспрепятствования подобного рода явлениям Налоговый кодекс РФ содержит различного рода правовые механизмы – специальные методы противодействия уклонению от уплаты налогов, предотвращающие злоупотребление налогоплательщиками вышеобозначенными правами².

В частности, в отношении расходов работодателей в виде взносов по договорам негосударственного пенсионного обеспечения, заключенным в пользу работников, ограничения заключаются в следующем:

– по такого рода договорам должна применяться пенсионная схема, предусматривающая учет пенсионных взносов на *именных счетах* участников (как в периоде до наступления пенсионных оснований, так и в течение периода действия пенсионных оснований);

– договоры негосударственного пенсионного обеспечения должны предусматривать выплату пенсий до исчерпания средств на именном счете участника, но в течение *не менее пяти лет, или пожизненно*;

– совокупная сумма таких взносов работодателей учитывается в целях налогообложения в размере, не превышающем *12 % от суммы расходов на оплату труда*.

Взносы работодателей на негосударственное пенсионное обеспечение, не отвечающие такого рода условиям, не учитываются в расходах для целей исчисления налога на прибыль (п. 7 ст. 270 НК РФ).

Сумма социального налогового вычета по НДФЛ, предоставляемого, в том числе, по основаниям осуществления расходов в виде пенсионных взносов, ограничивается суммой в размере 120 000 руб. в год (абз. 3 п. 2 ст. 219 НК РФ).

¹ Обязательное условие исключения взносов из состава дохода фонда – направление не менее 97% поступивших пенсионных взносов в состав пенсионных резервов.

² Быков С. С. Роль противодействия уклонению от уплаты налогов в системе российского налогового права // Налоги и финансовое право. 2012 . № 9. С. 126.

В дополнение к этому ограничению п. 2 ст. 213.1 НК РФ предусматривает, что внесенные физическим лицом по договору негосударственного пенсионного обеспечения суммы пенсионных взносов, в отношении которых ему был предоставлен социальный налоговый вычет, подлежат налогообложению при выплате денежной (выкупной) суммы¹. При этом НПФ при выплате физическому лицу денежных (выкупных) сумм обязан удержать сумму налога, исчисленную с суммы дохода, равной сумме пенсионных взносов, уплаченных физическим лицом по этому договору, за каждый календарный год, в котором налогоплательщик имел право на получение социального налогового вычета.

Исключение из этого правила предусмотрено лишь в отношении ситуации, когда налогоплательщик предоставил справку, выданную налоговым органом по месту жительства, подтверждающую неполучение социального налогового вычета.

2. На стадии инвестирования пенсионных резервов.

Необходимо отметить, что на этой стадии ни у вкладчика, ни у участника не возникает каких-либо обязанностей в части уплаты налогов, поскольку инвестирование осуществляется независимо от них. Фактически на этой стадии единственным обязанным для целей налогообложения лицом является НПФ.

Операции фонда по оказанию услуг по НПО не облагаются НДС (пп. 7 п. 3 ст. 149 НК РФ), однако облагаются налогом на прибыль. При этом порядок исчисления налоговой базы по налогу на прибыль для НПФ обладает рядом особенностей, обусловленных одновременным действием ряда специальных норм НК РФ. В частности, к ним следует отнести специфический порядок определения доходов и расходов для НПФ, установленный ст. 295-296 НК РФ, особенности определения налоговой базы и перенесения убытков при осуществлении операций с ценными бумагами, предусмотренные ст. 280 НК РФ, а также необходимость отдельного формирования налоговой базы в связи с осуществлением операций, облагаемых налогом на прибыль по различным налоговым ставкам (п. 2 ст. 274, ст. 284 НК РФ).

Специфический порядок определения доходов и расходов, предусмотренный для НПФ статьями 295 и 296 НК РФ, предполагает, что:

1. Налоговая база по налогу на прибыль для НПФ формируется отдельно:

- по доходам, полученным от размещения пенсионных резервов;
- по доходам, полученным от инвестирования пенсионных накоплений;
- по доходам, полученным от уставной деятельности фондов (п. 1

ст. 295 НК РФ).

2. Доходы, полученные от размещения пенсионных резервов, определяются как положительная разница между фактическим доходом, полученным от размещения пенсионных резервов, и доходом, рассчитанным исходя из ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации и суммы размещенного резерва, с учетом времени фактического размещения резервов (п. 2 ст. 295 НК РФ).

3. В состав расходов включаются специфические виды затрат, предусмотренные п. 2-3 ст. 296 НК РФ.

¹ За исключением случаев досрочного расторжения указанного договора по причинам, не зависящим от воли сторон, или перевода денежной (выкупной) суммы в другой негосударственный пенсионный фонд.

Особенности формирования налоговой базы при осуществлении операций с ценными бумагами, заключаются в том, что:

1. Налоговая база по таким операциям определяется налогоплательщиком отдельно в отношении ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг (далее – ОРЦБ), и ценных бумаг, не обращающихся на ОРЦБ (п. 8 ст. 280 НК РФ).

2. Для определения налоговой базы по таким операциям принимается во внимание минимальная рыночная цена ценной бумаги на организованном рынке (по ценным бумагам, обращающимся на ОРЦБ) или расчетная цена ценной бумаги (по ценным бумагам, не обращающимся на ОРЦБ) (п. 5,6 ст. 280 НК РФ).

3. Убытки, полученные от таких операций, формируются отдельно в отношении ценных бумаг, обращающихся на ОРЦБ, и ценных бумаг, не обращающихся на ОРЦБ, и не могут уменьшать прибыль от осуществления уставной деятельности фонда (п. 10 ст. 280 НК РФ).

Наконец, в соответствии с п. 2 ст. 274 НК РФ налоговая база по прибыли, облагаемой по ставке, отличной от ставки, указанной в пункте 1 статьи 284 НК РФ (20%), определяется налогоплательщиком отдельно. Соответственно, при осуществлении операций с ценными бумагами НПФ необходимо, в том числе, отдельно формировать налоговую базу по:

1. Доходам в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, условиями выпуска и обращения которых предусмотрено получение дохода в виде процентов, а также по доходам в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным после 1 января 2007 г., и доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием после 1 января 2007 г., облагаемым по ставке 15% (пп. 1 п. 4 ст. 284 НК РФ).

2. Доходам в виде процентов по муниципальным ценным бумагам, эмитированным на срок не менее трех лет до 1 января 2007 г., а также по доходам в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г., облагаемым по ставке 9% (пп. 2 п. 4 ст. 284 НК РФ).

3. Доходам от долевого участия в других организациях, облагаемым по ставке 9% (пп. 2 п. 3 ст. 284 НК РФ).

В силу того, что основания для применения вышеуказанных норм НК РФ различны, эти нормы действуют, не вступая в какую-либо конкуренцию. В конечном итоге алгоритм исчисления налога предполагает, что:

– доходы, расходы и налоговая база, полученная негосударственным пенсионным фондом от размещения пенсионных резервов, формируются отдельно и отражаются на отдельном листе налоговой декларации;

– доходы и расходы от уставной деятельности НПФ учитываются в общем порядке;

– доходы, полученные от инвестирования средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, не учитываются в составе доходов фонда для целей налогообложения на основании пп. 31 п. 1 ст. 251 НК РФ, а расходы, связанные с получением этого дохода не уменьшают налоговую базу при расчете негосударственными пенсионными фондами налога на прибыль организаций на основании ст. 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 204-ФЗ, а также положений п. 48.2-48.4 ст. 270 НК РФ.

3. На стадии выплаты государственной пенсии.

На этой стадии облагаемый доход может возникнуть лишь у одного участника системы отношений по НПО – у участника фонда. Режим налогообложения пенсии, получаемой участником фонда, зависит от того, являлся ли участник вкладчиком фонда или не являлся.

В случае, если участник являлся вкладчиком фонда, выплачиваемая пенсия не подлежит налогообложению НДФЛ (п. 1 ст. 213.1 НК РФ) поскольку фактически источником пенсионных взносов выступал сам налогоплательщик, а с суммы реального наращенного пенсионных резервов (фактического наращенного за вычетом наращенного исходя из ставки рефинансирования) уже был уплачен налог на прибыль.

В случае же, если договор негосударственного пенсионного обеспечения был заключен работодателем, организацией или иным физическим лицом в пользу вкладчика, сумма получаемой пенсии подлежит обложению НДФЛ.

Таким образом, анализ вышеприведенных норм показывает, что запланированные Программой льготные механизмы налогообложения были воплощены в жизнь, однако в отношении одного из них (налогообложения на стадии получения инвестиционного дохода) была предпринята попытка найти «соломоново решение»: инвестиционный доход от размещения пенсионных резервов не был полностью освобожден от обложения налогом на прибыль, однако механизм формирования налоговой базы по нему предполагает обложение лишь реального, а не номинального дохода по пенсионным резервам (т.е. номинального дохода за вычетом дохода, исчисленного исходя из ставки рефинансирования).

Вместе с тем в условиях, когда НПФ все еще не стали полноценным финансовым и социальным институтом страны, искусственное сокращение пенсионных резервов НПФ, их инвестиционного потенциала, а так же будущего размера негосударственной пенсии крайне нежелательно для современного этапа отечественной пенсионной реформы, когда НПФ с трудом подключаются к управлению средствами пенсионных накоплений по обязательному пенсионному страхованию¹.

Преградой расширения НПО, на наш взгляд, в том числе является сложившаяся система налогообложения, не отвечающая общемировой практике налогообложения операций, связанных с НПО. В большинстве развитых стран мира действует режим обложения на этапе негосударственных пенсионных выплат, а взносы и инвестиционный доход освобождаются от налогообложения. Как отмечает О. Колобаев «многими специалистами признано и доказано, что режимом налогообложения, обеспечивающим наибольший прирост накоплений и получение гражданином

¹ Федотов Д. Ю. Проблемы развития пенсионной системы России. Германия, Саарбрюкен, 2011. С. 245.

максимальной пенсии является режим ЕЕТ (от англ. exempt и taxed, означающих освобождение от налогов и обложение налогом на отдельных этапах накопительного пенсионного обеспечения)¹.

В этой связи полагаем, что для создания налоговых стимулов развития негосударственного пенсионного страхования как дополнительной формы пенсионной защиты населения России необходима доработка вышеобозначенных механизмов налогообложения в следующих направлениях:

1. Необходимо полностью освободить от обложения налогом на прибыль организаций инвестиционный доход, получаемый в результате инвестирования пенсионных резервов (за исключением той его части, которая остается в распоряжении НПФ и идет на уставные цели).

Это, во-первых, отвечает общим принципам обложения прибыли, поскольку согласно ст. 41, 247 НК РФ объектом обложения налогом на прибыль является разница между доходом и расходом или *экономическая выгода* субъекта налогообложения – налогоплательщика. Поскольку доход от инвестирования может быть направлен на уставную деятельность налогоплательщика (НПФ) в размере, не превышающем 15% (и в этом случае он облагается как доход от уставной деятельности), а в оставшейся части он реинвестируется, та часть инвестиционного дохода, которая остается реинвестированной и составляет средства пенсионного резерва не может, на наш взгляд, ни при каких условиях быть признана экономической выгодой НПФ. Это средства, в отношении которых НПФ осуществляет своего рода доверительное управление, потому методологически неверно облагать этот доход налогом на прибыль.

Во-вторых, обложение налогом на прибыль инвестиционного дохода (хоть и в реальном, а не номинальном выражении) нарушает закрепленный статьей 3 НК РФ принцип равенства и недопущения дифференциации в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Ведь доход НПФ, полученный от размещения пенсионных накоплений, например, в полной мере освобождается от обложения налогом на прибыль (31 п. 1 ст. 251, ст. 270 НК РФ). Тем самым законодатель ставит в априори неравное положение лиц, застрахованных в рамках государственной системы пенсионной защиты населения (когда застрахованное лицо передает в НПФ накопительную часть пенсии, включаемую в состав пенсионных накоплений) и лиц, включенных в систему НПО (вынужденных терять свой будущий доход в результате обложения налогом на прибыль дохода от инвестирования пенсионного резерва).

Наконец, в-третьих, мы полагаем, что весьма показательным в этом плане является положительный опыт применения подобной схемы в отношении механизмов формирования имущества паевого инвестиционного фонда (далее – ПИФ), его инвестирования и последующего выделения пая. В рамках функционирования ПИФов налогообложение осуществляется не на стадии формирования финансового результата от управления ПИФом, а лишь на стадии выделения пая или его реализации. Бурное развитие последние годы такой формы коллективных инвестиций наглядно иллюстрирует стимулирующую роль подобного механизма налогообло-

¹ Колобаев О. Налогообложение по справедливости // Пенсионное обеспечение. 2006. № 3. С. 22.

жения и позволяет предположить аналогичную реакцию со стороны участников страхового рынка и страхователей в системе НПО.

2. В случае, если участник и вкладчик фонда не совпадают в одном лице, на наш взгляд следует отойти от схемы ЕТТ, в рамках применения которой от обложения НДФЛ освобождаются взносы, уплачиваемые работодателем, однако облагается частично инвестиционный доход и в полной мере облагается выплачиваемая при наступлении к тому соответствующих оснований пенсия. На наш взгляд в случае, если вкладчиком фонда является работодатель или иное лицо, направляющее взносы в НПФ в целях формирования негосударственной пенсии у участника в будущем, необходим переход к схеме ТЕЕ, в рамках которой следует предусмотреть льготный период, в течение которого взносы работодателей по договорам НПО не нормируются и не включаются в налогооблагаемую базу по НДФЛ.

Данный механизм, по аналогии с механизмом софинансирования пенсионных накоплений граждан, может помочь привлечь как работодателей, так и широкие массы трудоспособного населения. При этом по окончании такого льготного периода уже привлеченный в систему НПО вкладчик становится заинтересованным в продолжении отчислений, в связи с чем включение в налогооблагаемую базу взносов по таким договорам вряд ли станет причиной расторжения договора.

При этом мы не разделяем мнение отдельных авторов, предлагающих полное освобождение от обложения НДФЛ пенсионных взносов за работников, выплачиваемых работодателями, поскольку в таком случае мы будем допущено нарушение одного из универсальных начал законодательства о налогах и сборах – принципа равенства. Ведь граждане, самостоятельно уплачивающие пенсионные взносы в НПФ уплачивают их с дохода уже после обложения этого дохода всеми налогами, тогда как работники, в отношении которых взносы уплачиваются работодателями, не уплачивают в отношении этого дохода ни рубля, хотя с экономической точки зрения нет никаких мотивов дифференцировать правила налогообложения в этом случае в зависимости от источника выплаты. Более того, появление такого правила создавало бы у участников налоговых правоотношений совершенно неправильные стимулы и приводило бы, в том числе, к созданию широко известных мировой практике «личных корпораций» (юридических лиц, создаваемых физическими лицами единолично в целях использования предоставленных юридическим лицам льгот и специальных налоговых режимов в сфере налогообложения).

3. На наш взгляд «целевой аудиторией» системы негосударственного пенсионного обеспечения является прежде всего самозанятое население – индивидуальные предприниматели и лица, занимающиеся частной практикой, уплачивающие в настоящий момент страховые взносы исходя из стоимости страхового года, рассчитываемого на основе показателя прожиточного минимума на начало года. В отношении этих взносов уже действует механизм, стимулирующий подобные отчисления – на сумму отчислений может быть уменьшена сумма налога, уплачиваемого при применении таких специальных налоговых режимов, как единый налог на вмененный доход (ст. 346.32 НК РФ) и упрощенная система налогообложения с объектом доходы (ст. 346.21 НК РФ). Вместе с тем такое уменьшение не может привести к снижению уплачиваемого налога более, чем на половину.

Мы полагаем, что необходимо распространить этот льготный режим, действующий в отношении взносов на обязательное страхование, на пенсионные взносы, уплачиваемые в рамках НПО. Это с одной стороны позволит в какой-то степени снизить налоговую нагрузку на малый бизнес, а с другой стороны – даст дополнительный толчок развитию системы НПО.

Полагаем, что реализация выше обозначенных мероприятий с одной стороны поможет обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость пенсионной системы, а с другой стороны – даст экономике новых сильных институциональных инвесторов, способных вкладывать «длинные» пенсионные деньги в экономику страны.

10. Осуществление налогового учета по налогу на прибыль негосударственными пенсионными фондами

В связи с тем, что деятельность негосударственных пенсионных фондов (далее – НПФ) тесным образом связана с размещением средств пенсионных резервов и пенсионных накоплений в ценных бумагах, порядок исчисления налоговой базы по налогу на прибыль для них обладает рядом особенностей, обусловленных одновременным действием ряда специальных норм Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ). В частности, к ним следует отнести специфический порядок определения доходов и расходов для НПФ, установленный ст. 295-296 НК РФ, особенности определения налоговой базы и перенесения убытков при осуществлении операций с ценными бумагами, предусмотренные ст. 280 НК РФ, а также необходимость отдельного формирования налоговой базы в связи с осуществлением операций, облагаемых налогом на прибыль по различным налоговым ставкам (п. 2 ст. 274, ст. 284 НК РФ).

Специфический порядок определения доходов и расходов, предусмотренный для НПФ статьями 295 и 296 НК РФ, предполагает, что:

1. Налоговая база по налогу на прибыль для НПФ формируется отдельно:
 - по доходам, полученным от размещения пенсионных резервов;
 - по доходам, полученным от инвестирования пенсионных накоплений;
 - по доходам, полученным от уставной деятельности фондов (п. 1 ст. 295 НК РФ).

2. Доходы, полученные от размещения пенсионных резервов, определяются как положительная разница между фактическим доходом, полученным от размещения пенсионных резервов, и доходом, рассчитанным исходя из ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации и суммы размещенного резерва, с учетом времени фактического размещения резервов (п. 2 ст. 295 НК РФ).

3. В состав расходов включаются специфические виды затрат, предусмотренные п. 2-3 ст. 296 НК РФ.

Особенности формирования налоговой базы при осуществлении операций с ценными бумагами, заключаются в том, что:

1. Налоговая база по таким операциям определяется налогоплательщиком отдельно в отношении ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг (далее – ОРЦБ), и ценных бумаг, не обращающихся на ОРЦБ (п. 8 ст. 280 НК РФ).

2. Для определения налоговой базы по таким операциям принимается во внимание минимальная рыночная цена ценной бумаги на организованном рынке (по ценным бумагам, обращающимся на ОРЦБ) или расчетная цена ценной бумаги (по ценным бумагам, не обращающимся на ОРЦБ) (п. 5,6 ст. 280 НК РФ).

3. Убытки, полученные от таких операций, формируются отдельно в отношении ценных бумаг, обращающихся на ОРЦБ, и ценных бумаг, не обращающихся на ОРЦБ, и не могут уменьшать прибыль от осуществления уставной деятельности фонда (п. 10 ст. 280 НК РФ).

Наконец, в соответствии с п. 2 ст. 274 НК РФ налоговая база по прибыли,

облагаемой по ставке, отличной от ставки, указанной в пункте 1 статьи 284 НК РФ (20%), определяется налогоплательщиком отдельно. Соответственно, при осуществлении операций с ценными бумагами НПФ необходимо, в том числе, отдельно формировать налоговую базу по:

- доходам в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, условиями выпуска и обращения которых предусмотрено получение дохода в виде процентов, а также по доходам в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным после 1 января 2007 г., и доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием после 1 января 2007 г., облагаемым по ставке 15% (пп. 1 п. 4 ст. 284 НК РФ)

- доходам в виде процентов по муниципальным ценным бумагам, эмитированным на срок не менее трех лет до 1 января 2007 г., а также по доходам в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г., облагаемым по ставке 9% (пп. 2 п. 4 ст. 284 НК РФ);

- доходам от долевого участия в других организациях, облагаемы по ставке 9% (пп. 2 п. 3 ст. 284 НК РФ).

В силу того, что основания для применения вышеуказанных норм Налогового кодекса РФ различны, эти нормы действуют не вступая в какую-либо конкуренцию, поэтому несмотря на отсутствие в ст. 280 НК РФ ссылки на статью 295 НК РФ, НПФ могут при получении убытков, исчисленных в соответствии с положениями ст. 295 НК РФ, переносить их на будущие периоды, в том числе в порядке, предусмотренном п. 10 ст. 280 и ст. 283 НК РФ.

Названные особенности порядка формирования налоговой базы также определяют форму налоговой декларации по налогу на прибыль и Порядок заполнения налоговой декларации по налогу на прибыль (утв. совместным Приказом Минфина РФ и ФНС РФ от 22 марта 2012 г. № ММВ-7-3/174@, далее по тексту – Декларация и Порядок заполнения соответственно).

Алгоритм заполнения Декларации предполагает, что:

- доходы, расходы и налоговая база, полученная негосударственным пенсионным фондом от размещения пенсионных резервов отражаются по Листу 06 Декларации;

- доходы и расходы от уставной деятельности НПФ учитываются в общем порядке и отражаются на Листе 02 Декларации.

- доходы, полученные от инвестирования средств пенсионных накоплений, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, не учитываются в составе доходов фонда для целей налогообложения на основании пп. 31 п. 1 ст. 251 НК РФ, а расходы, связанные с получением этого дохода не уменьшают налоговую базу при расчете негосударственными пенсионными фондами налога на прибыль организаций на основании ст. 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 204-ФЗ, а также положений п. 48.2-48.4 ст. 270 НК РФ.

Порядок заполнения Листа 06 Декларации предусматривает одновременно раздельное формирование налоговой базы по доходам от операций с ценными бумагами, обращающимися и не обращающимися на ОРЦБ, а также по доходам, облагаемым по различным налоговым ставкам, и уменьшение дохода от размещения пенсионных резервов на величину дохода, исчисленного исходя из ставки рефинансирования.

Так, по строке 010 листа 6 отражается фактический доход, полученный за отчетный (налоговый) период от размещения пенсионных резервов. Его последующая детализация осуществляется в строках с 020 по 110. При этом раздельно отражаются доходы:

- от операций с ценными бумагами, обращающимися и не обращающимися на ОРЦБ с учетом особенностей формирования налоговой базы, предусмотренных п. 5, 6 ст. 280 НК РФ (строки 020-030 и 040-050);

- в виде доходов по государственным и муниципальным ценным бумагам, облагаемых по ставкам, отличным от ставки, предусмотренной п. 1 ст. 284 НК РФ (строки 060, 070);

- в виде доходов от долевого участия в других организациях (строка 080);

- в виде процентов, при выплате которых налог удерживается налоговым агентом (строки 090-100)

- от осуществления прочих инвестиций (строка 110).

По строке 120 отражается сумма размещенных пенсионных резервов, в целях последующего расчета по строке 130 дохода по размещенным резервам исходя суммы размещенного резерва, ставки рефинансирования и периода размещения.

Получившаяся величина дохода, исчисленного исходя из ставки рефинансирования, распределяется исходя из доли прибыли по определенному виду дохода в совокупной финансовом результате от размещения пенсионных резервов в целом, и отражается соответственно по строкам 140 – 180 по видам доходов.

Заложенный в Порядке заполнения алгоритм распределения этого дохода по нашему мнению не в полной мере отвечает требованиям НК РФ, поскольку предполагает распределение лишь его части. Не все элементы формулы, отраженные в знаменателе, в последующем попадают в числитель, в связи с чем часть дохода, исчисленного исходя из ставки рефинансирования, приходящаяся на доходы, отраженные по строкам 080-100 (доходы от долевого участия в других организациях, а также проценты, при выплате которых налог удерживается налоговым агентом) вообще никак не участвует в формировании налоговой базы по пенсионным резервам, что из положений ст. 295 НК РФ не очевидно.

По строке 190 отражаются сумма расходов, связанных с получением дохода от размещения пенсионных резервов. Его последующая детализация осуществляется в строках с 200 по 220. При этом раздельно отражаются расходы, приходящиеся на вложения в ценные бумаги, обращающиеся на ОРЦБ; приходящиеся на вложения в ценные бумаги, не обращающиеся на ОРЦБ и приходящиеся на другие инвестиции (вложения).

По строке 230 и 240 отражаются процент отчислений на уставную деятельность от дохода, полученного от размещения пенсионных резервов, и вели-

чина этих отчислений соответственно. Отраженная по строке 240 величина отчислений уменьшает прибыль от размещения пенсионных резервов, однако подлежит включению в доходы от уставной деятельности и потому переносится в строку 010 Листа 02 Декларации. Детализация отчислений по видам доходов осуществляется по строкам 250 – 320.

По строкам 330-400 отражается финансовый результат от размещения пенсионных резервов по видам доходов. В том числе:

- по строкам 330 и 350 отражается прибыль (убыток) от вложений в ценные бумаги, обращающиеся на ОРЦБ и не обращающиеся на ОРЦБ соответственно;

- по строкам 340 и 360 отражаются суммы, уменьшающие, в случаях, предусмотренных законодательством РФ, прибыль от осуществления операций с ценными бумагами (см. например п. 14.7 Порядка заполнения);

- по строке 370 отражается доход в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам (в случае положительного значения сумма полученного дохода в последующем отражается в строке 010 Листа 04 Декларации).

- по строке 380 отражается доход в виде процентов по муниципальным ценным бумагам, эмитированным на срок не менее трех лет до 1 января 2007 г., а также доход в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и доход учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г.;

- по строке 390 отражается прибыль от осуществления других инвестиций.

Если при расчете (по строкам 330 и 350) результата от вложения пенсионных резервов в ценные бумаги, обращающиеся и не обращающиеся на ОРЦБ, получен убыток, то, как следует из п. 14.7 Порядка заполнения, налоговая база по таким операциям признается равной нулю, а сумма убытка переносится в порядке, установленном в пункте 10 статьи 280 НК РФ.

Механизм переноса убытков воплощен в декларации:

1. для операций с ценными бумагами, обращающимися на ОРЦБ – в строках 410-440;

2. для операций с ценными бумагами, не обращающимися на ОРЦБ – в строках 450-480.

Порядок заполнения названных строк и в первом, и во втором случае аналогичный:

1. По строкам 410/450 отражается налоговая база текущего отчетного (налогового) периода, которая может быть уменьшена на сумму полученного за предыдущий налоговый период убытков.

Если по результатам отчетного (налогового) периода получена прибыль, то по данным строкам отражается положительное значение разницы строк 330 и 350 / 340 и 360 соответственно для операций с ценными бумагами, обращающимися на ОРЦБ, и для операций с ценными бумагами, не обращающимися на ОРЦБ.

Если по результатам отчетного (налогового) периода получен убыток, по

данным строкам отражается нулевое значение налоговой базы (п. 14.7. Порядка заполнения).

2. По строкам 420/460 отражается сумма убытка, полученного за предыдущие налоговые периоды (входящее сальдо убытка), переносимая, как следует из Порядка заполнения, из строк 440/480 налоговой декларации за предыдущий отчетный (налоговый) период соответственно.

3. По строкам 430/470 отражается «сумма убытка, признаваемая в отчетном (налоговом) периоде в целях налогообложения». Порядок заполнения налоговой декларации не содержит пояснений относительно того, что понимать под «признаваемой» суммой убытка, какие показатели подлежат отражению по данным строкам и какие значения они могут принимать. Однако системный анализ положений разделов IX и XIV Порядка заполнения налоговой декларации, самого Листа 06 Декларации, а также механизма переноса убытков, заложенного в строках 410-440 и 450-480 Декларации, позволяет прийти к выводу, что:

- в случае, если по итогам отчетного (налогового) периода налогоплательщиком получена прибыль по соответствующему виду дохода (то есть по строкам 410 или 450 декларации отражена налоговая база, отличная от нуля), по строкам 430/470 подлежит отражению убыток прошлых периодов, выраженный положительной величиной, уменьшающий налоговую базу текущего периода по соответствующему виду дохода; при этом значение показателя данных строк не может с одной стороны превышать величину налоговой базы, отраженной по строкам 410/450, а с другой стороны – не может превышать величину входящего сальдо убытка прошлых периодов, отраженного по строкам 420/460;

- в случае, если по итогам отчетного (налогового) периода налогоплательщиком получен убыток по соответствующему виду дохода (то есть по строкам 410 или 450 декларации отражено нулевое значение налоговой базы), по строкам 430/470 подлежит отражению убыток текущего периода (значение строк 330/350) выраженный отрицательной величиной; соответственно отрицательная сумма признаваемого в текущем периоде убытка будет означать увеличение входящего сальдо убытка прошлых периодов.

4. По строкам 440/480 отражается результат от признания убытка в текущем налоговом периоде – сумма неучтенного убытка, подлежащая переносу на будущие налоговые периоды (исходящее сальдо убытка) – как разница строк 420/460 и 430/470; соответственно если по итогам отчетного (налогового) периода налогоплательщиком получена прибыль по соответствующему виду дохода, положительное значение, отраженное по строке 430/470, уменьшит величину входящего сальдо, а если налогоплательщиком получен убыток – отрицательное значение по строке 430/470 в результате вычитания фактически увеличит исходящее сальдо убытка на сумму убытка текущего периода.

В отношении порядка признания прибыли (убытка) от прочих инвестиций (строка 390) в целях последующего исчисления налога Декларация и Порядок ее заполнения содержат ряд противоречий.

Так, Порядок заполнения предусматривает, что если по строке 390 отражена прибыль, то она переносится (за вычетом уменьшающих ее сумм, отра-

женных по строке 400) в строку 490. Вышеописанная логика заполнения декларации подсказывает, что строки 500, 510 и 520 должны заполняться в порядке, аналогичном порядку заполнения строк 410-440 и 450-480.

Между тем Порядок заполнения декларации предусматривает, что по строкам 500 и 510 и 520 отражаются те же значения, что отражаются по строкам 420, 430 и 440 Декларации (см. п. 14.10 Порядка заполнения).

Полагаем, что в данном случае налицо ошибка компетентных органов при составлении Порядка заполнения. В ином случае прибыль (убыток) от осуществления операций с ценными бумагами, обращающимися на организованном рынке, пришлось бы учесть дважды, а прибыль (убыток) от прочих инвестиций не учесть вообще, что явно следует из Порядка заполнения строки 530 Декларации. Учитывая, что из названий строк 500-520 и логики заполнения декларации следует, что данные строки могут быть использованы для расчета признаваемых и переносимых сумм убытка в отношении прочих инвестиций, полагаем, что порядок их заполнения аналогичен порядку заполнения строк 410-440 и 450-480 с поправкой на то, что по ним отражаются налоговая база и убытки по прочим инвестициям.

Наконец, по строке 530 подлежит отражению налоговая база от размещения пенсионных резервов.

Приведенная в Декларации и в Порядке заполнения формула определения значения по строке 530 (строка 410 – строка 430 + строка 450 – строка 470 + строка 490 – строка 510) имеет ряд существенных недостатков. В частности, как уже было отмечено выше, буквально следуя Порядку заполнения, налогоплательщику пришлось бы дважды учесть прибыль от осуществления операций с ценными бумагами, обращающимися на ОРЦБ, и не учесть прибыль от прочих инвестиций.

Полученное положительное значение по строке 530 переносится в строку 100 Листа 02 Декларации и включается в налоговую базу по налогу на прибыль. Она в общем порядке может быть уменьшена на убытки от уставной деятельности, что следует из пункта 9.2. Порядка заполнения.

Вместе с тем убытки, полученные от операций с ценными бумагами (обращающимися и не обращающимися на ОРЦБ), а также убытки по прочим инвестициям, должны учитываться отдельно и не могут, на наш взгляд, уменьшать налоговую базу от уставной деятельности НПФ.

Прежде всего потому, что Налоговым кодексом РФ предусмотрен особый порядок определения доходов от размещения пенсионных резервов, предусматривающий их уменьшение на доходы, рассчитанные исходя из ставки рефинансирования. В той связи уменьшение прибыли от уставной деятельности на сумму убытка от деятельности по размещению пенсионных резервов фактически означало бы признание в составе расходов для целей налогообложения дохода по пенсионным резервам, исчисленного исходя из ставки рефинансирования, что прямо противоречит положениям п. 1 ст. 295 НК РФ.

Кроме того, Порядок заполнения не содержит положений, предусматривающих возможность учета убытков, отраженных на Листе 06 Декларации при определении налоговой базы по уставной деятельности НПФ.

11. Актуарное моделирование развития пенсионной системы России

Актуарное оценивание представляет собой совокупность приемов и методов проведения анализа и составления прогноза показателей развития пенсионной системы на основе оценки вероятности реализации пенсионных рисков с целью выявления уровня покрытия пенсионных обязательств поступлениями в пенсионную систему в долгосрочной перспективе при различных сценариях развития страны. Результатом актуарного оценивания пенсионной системы является прогноз формирования ее доходной и расходной частей.

А.К. Соловьев дает следующее определение актуарных расчетов: «под актуарными расчетами в пенсионном страховании понимаются расчеты, отражающие в виде математических формул механизм формирования и расходования накопленного страхового фонда в долгосрочных страховых операциях, связанных с продолжительностью жизни населения»¹.

Актуарные прогнозы пенсионной системы России нередко встречаются в отечественной финансовой литературе. Разработка актуарных прогнозов не теряет своей актуальности в условиях непрекращающейся пенсионной реформы, корректировки процесса функционирования пенсионной системы России, трансформации института пенсионной защиты. Составление актуарного прогноза развития пенсионной системы в рамках данного научного исследования обусловлено необходимостью выявления перспектив развития пенсионной системы России. Разработка актуарной модели в текущем научном исследовании проведено с использованием методики профессора А.К. Соловьева.

Актуарное оценивание пенсионной системы включает в себя несколько этапов, которые изложены на рис. 11.1.

Первые три этапа актуарного оценивания пенсионной системы России, связанные с анализом и прогнозированием показателей социально-экономического развития страны, влияющих на функционирование процесса пенсионной защиты населения России, представляют собой самостоятельное научное исследование. Поэтому в ходе проведения текущего научного исследования указанные этапы были опущены, а для проведения актуарной оценки были использованы прогнозы, составленные специализированными органами. В частности, Департаментом экономической и социальной политики Организации Объединенных Наций (прогноз численности населения России), Министерством экономического развития РФ (Прогноза социально-экономического развития России в 2013-2015 гг., Сценарные условия долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.). На основе данных прогнозов с учетом основных гипотез развития социальных и экономических процессов в стране составлен Прогноз основных социально-экономических показателей развития Российской Федерации на 2012-2040 гг., включающий показатели, влияющие на функционирование пенсионной системы России.

¹ Соловьев А. К. Актуарные расчеты в пенсионном страховании. М., 2005. С. 8.

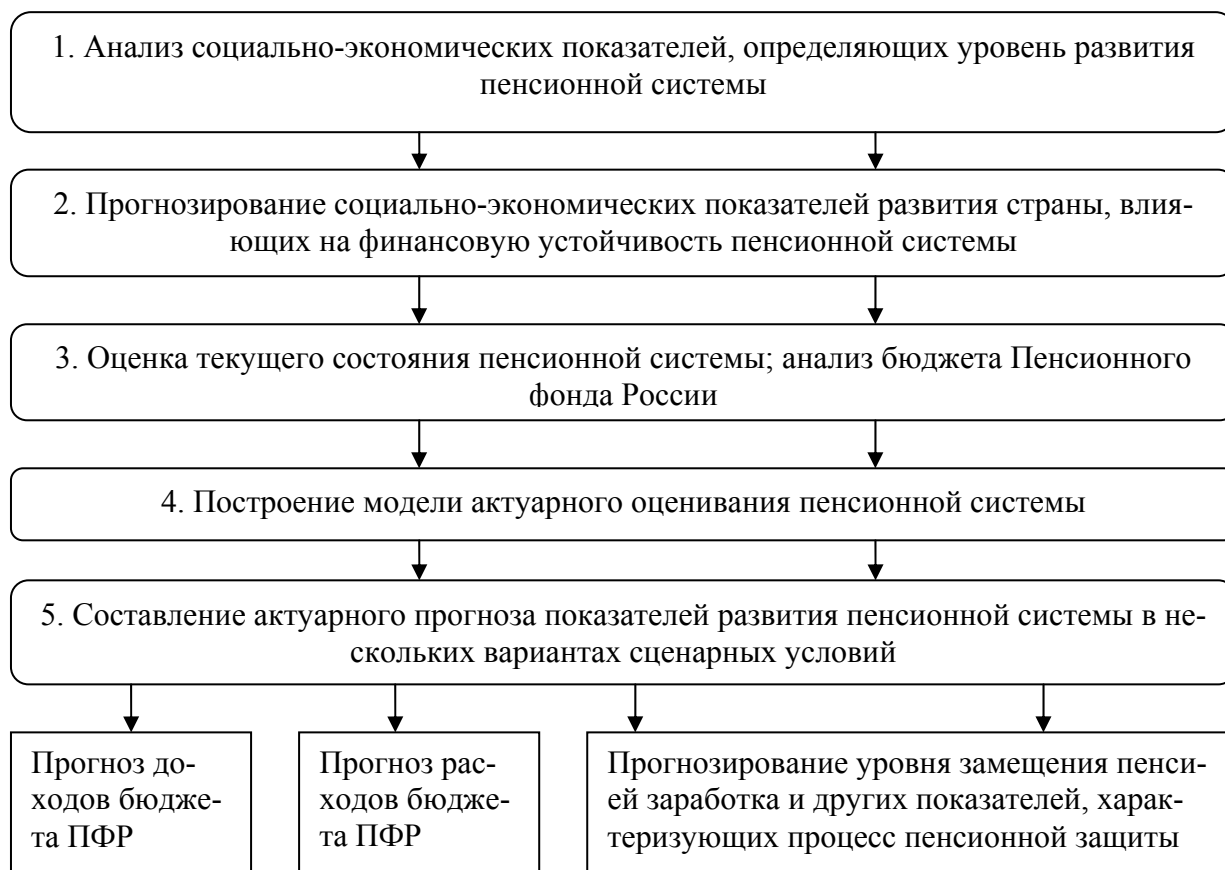


Рис. 11.1. Основные этапы актуарного оценивания развития пенсионной системы

Базовым элементом общей модели актуарного оценивания системы обязательного пенсионного страхования является модель прогнозирования численности и структуры пенсионеров, в которой на основе оценки страховых рисков рассчитан прогноз численности пенсионеров как в общем количестве, так и в разрезе отдельных категорий пенсионеров. Уровень страховых пенсионных рисков рассчитывается исходя из вероятности наступления страховых случаев по основным видам пенсий с учетом возрастных и половых характеристик пенсионеров. В табл. 11.1 изложены исходные условия, определяющие вероятность наступления страховых случаев по основным видам пенсий в системе обязательного пенсионного страхования России, на основе которых проведен ретроспективный расчет уровня вероятности реализации страховых рисков.

Таблица 11.1

Расчет вероятности наступления страховых случаев на основе ретроспективного анализа за 1995-2010 гг.

Категория пенсионеров	Возраст выхода на пенсию, лет		Возрастная группа получателей пенсии, лет		Вероятность наступления страховых случаев на основе ретроспективного анализа за 1995 -2010 гг.
	муж	жен	муж	жен	
Пенсионеры по старости на общих основаниях	60	55	60+	55+	0,7630
Пенсионеры по старости на льготных основаниях	50	45	50+	45+	0,1442

Пенсионеры по инвалидности	от 15	от 15	15+	15+	0,0360
Пенсионеры по случаю потери кормильца	0-23; от 60	0-23; от 55	0-23; 60+	0-23; 55+	0,0307
Пенсионеры, получающие социальные пенсии	от 0	от 0	0+	0+	0,0124

В расчетах были использованы данные о фактической численности пенсионеров в 1995-2010 гг. Эти данные были сопоставлены с численностью населения тех возрастных групп, которые имеют право на получение пенсии соответствующего вида. В частности, по итогам анализа было установлено, что в анализируемом периоде получали пенсии по старости на общих основаниях 76,3% от общей численности населения, образующей возрастную группу лиц, имеющих право на получение пенсии данного вида – т.е. мужчин 60 лет и старше, женщин 55 лет и старше. Это позволило провести процесс расчета вероятности наступления страховых случаев по основным видам пенсий, результаты которого сведены в табл. 11.1.

Прогнозирование численности пенсионеров, в разрезе отдельных видов пенсий, было проведено на основе нижеследующей формулы 1:

$$N = \left(\sum_{age(m)}^{100} (d_men(age, year)) + \sum_{age(f)}^{100} (d_fem(age, year)) \right) \times P(вид_пенсии) \quad [1]$$

где N – численность пенсионеров;

$(d_men(age, year))$ – количество мужчин, попадающих в возрастную группу получателей пенсии определенного вида, по демографическому распределению;

$(d_fem(age, year))$ – количество женщин, попадающих в возрастную группу получателей пенсии определенного вида, по демографическому распределению;

$P(вид_пенсии)$ – вероятность наступления страхового случая, предоставления права на получение пенсии.

Для составления прогноза численности российских пенсионеров в системе обязательного пенсионного страхования (ОПС) использован прогноз численности населения Российской Федерации на 2010-2100 гг. в половозрастном разрезе, составленный Департаментом экономической и социальной политики ООН. Прогноз численности пенсионеров составлен в условиях действующего пенсионного законодательства в трех сценариях – низком, среднем и высоком. Результаты прогнозных вычислений показаны на рис. 11.2.

Как видно из представленных на рис. 11.2 данных, численность пенсионеров в течение ближайших 30 лет будет неуклонно увеличиваться, к 2040 г. по разным сценариям их общая численность достигнет 54,9-56,2 млн чел. По отношению к 2010 г. количество пенсионеров увеличится на 38-42%. Рост численности пенсионеров отрицательно скажется на финансовой устойчивости Пенсионного фонда РФ. Для того, чтобы оценить то, как будет развиваться система ОПС России в условиях реализации рассмотренных выше сценариев развития страны был составлен прогноз основных показателей, характеризующих развитие пенсионной системы страны.

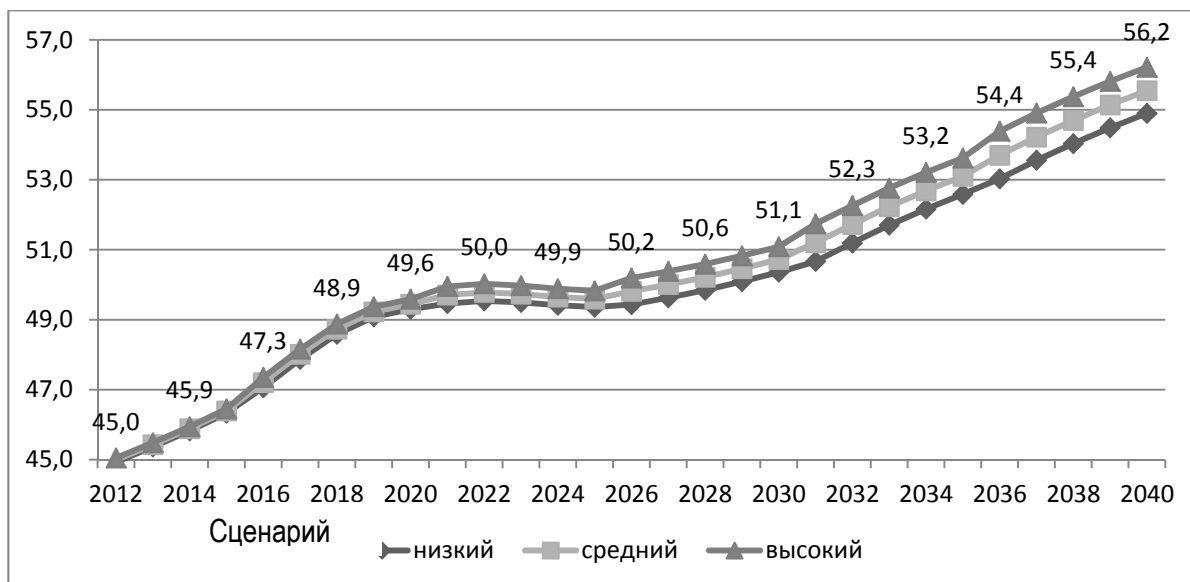


Рис. 11.2. Прогноз численности пенсионеров России в системе обязательного пенсионного страхования на 2012-2040 гг. в условиях сохранения действующего пенсионного законодательства по трем сценариям, млн чел.

Уровень собираемости обязательных платежей в Пенсионный фонд России, использованный при составлении прогноза, рассчитан на основе ретроспективного анализа за 2002-2011 гг. Он проведен по формулам 2, 3:

$$G_s = \frac{I_s}{W \times \frac{N_1}{N} \times \frac{T_{s1}}{100} + W \times \frac{N_2}{N} \times \frac{T_{s2}}{100}} \times 100 \quad [2]$$

$$G_n = \frac{I_n}{W \times \frac{N_2}{N} \times \frac{T_n}{100}} \times 100 \quad [3]$$

где G_s – уровень собираемости страховых взносов на выплату страховой части трудовой пенсии;

G_n – уровень собираемости страховых взносов на выплату накопительной части трудовой пенсии;

I_s – доходы ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии;

I_n – доходы ПФР на выплату накопительной части трудовой пенсии;

W – фонд оплаты труда;

T_{s1} – тариф страховых взносов на выплату страховой части трудовой пенсии для работников 1966 г.р. и старше;

T_{s2} – тариф страховых взносов на выплату страховой части трудовой пенсии для работников моложе 1966 г.р.;

T_n – тариф страховых взносов на выплату накопительной части трудовой пенсии;

N – численность занятых в экономике;

N_1 – численность работников 1966 г.р. и старше, не включенных в накопительную пенсионную систему;

N_2 – численность работников моложе 1966 г.р., с заработка которых начисляются страховые взносы на выплату накопительной части трудовой пенсии.

Моделирование поступления доходов в бюджет Пенсионного фонда России производилось по формуле 4:

$$I = I_s + I_n + Sub + I_o \quad [4]$$

где I – общие доходы ПФР;

I_s – доходы ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии;

I_n – доходы ПФР на выплату накопительной части трудовой пенсии;

Sub – дотации из федерального бюджета;

I_o – прочие доходы ПФР.

Расчет доходов ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии был проведен по формуле 5:

$$I_s = \frac{N_1}{N} \times W \times \frac{T_{s1}}{100} \times \frac{G_s}{100} + \frac{N_2}{N} \times W \times \frac{T_{s2}}{100} \times \frac{G_s}{100} \quad [5]$$

Расчет доходов ПФР на выплату накопительной части трудовой пенсии был проведен по формуле 6:

$$I_n = \frac{N_2}{N} \times W \times \frac{T_n}{100} \times \frac{G_n}{100} \quad [6]$$

Расчет прочих доходов ПФР (I_o) проведен исходя из размера данных видов доходов, сложившихся в 2011 г., с учетом их индексации в соответствии с темпами инфляции в стране.

Распределение численности работников по возрастным группам (N_1 и N_2) производилось исходя из структуры населения страны в каждом из прогнозируемых периодов, относящейся к указанной группе работников, с учетом сложившегося уровня занятости населения по отношению к численности экономически активного населения.

В процессе моделирования доходов Пенсионного фонда России на 2012-2040 гг. в расчетах приняты следующие условия:

– начиная с 2014 г. совокупная (включающая страховую и накопительную части) ставка страховых взносов на обязательное пенсионное страхование повышена до 26% в соответствии с действующим российским законодательством, в 2012-2013 гг. временно применяется пониженная ставка страховых взносов в размере 22%;

– тарифы обязательных платежей в ПФР приняты в максимальном размере (без учета влияния регрессивной шкалы ставок), т.к. снижение размера объекта обложения учтено при расчете уровня собираемости обязательных платежей в ПФР (G);

– в общей численности работников не выделены группы льготных категорий застрахованных лиц (занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, индивидуальных предпринимателей, адвокатов и т.п.), т.к. более низкий тариф обязательных

платежей для данных категорий льготников учтен при расчете уровня собираемости обязательных платежей в ПФР (G);

– вторая возрастная группа застрахованных лиц (мужчины – 1953-1966 г.р., женщины – 1957-1966 г.р.), существовавшая по российскому пенсионному законодательству в период 2002-2004 гг., с заработка которых начислялись страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, в исходных расчетах за 2002-2004 гг. включены в первую группу застрахованных лиц в соответствии с нормами действующего пенсионного законодательства России.

Размер сумм дотаций из федерального бюджета (Sub) определен как разница между собственными доходами бюджета Пенсионного фонда России в виде страховых взносов и суммой расходов на финансирование выплаты пенсий.

Моделирование расходов бюджета Пенсионного фонда России проведено по формуле 7:

$$E = E_s + E_n + E_c + E_o \quad [7]$$

где E – общие расходы ПФР;

E_s – расходы ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии;

E_n – расходы ПФР на выплату накопительной части трудовой пенсии;

E_c – расходы ПФР на выплату социальных пенсий;

E_o – прочие расходы ПФР.

В последние годы были внесены существенные изменения в российское законодательство, связанное с исчислением размера пенсии. В 2010 г. была отменена базовая часть трудовой пенсии, вместо которой выплачивается фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости, величина которого установлена законом и периодически индексируется правительством России. С 2013 г. должна начаться выплата в полном размере накопительной части трудовых пенсий. Однако до сих пор продолжаются дискуссии о дальнейших направлениях российской пенсионной реформы, в т. ч. и об изменении порядка расчета пенсии, и о корректировке формулы расчета трудовой пенсии. Свои варианты пенсионной реформы выдвигают Пенсионный фонд России, министерство финансов, министерство здравоохранения и социального развития, министерство экономического развития. Проходит обсуждение в правительстве России проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России до 2050 г. Вариантов пенсионной реформы достаточно много и они нередко противоречат друг другу, поэтому прогнозные расчеты размеров трудовых пенсий были проведены в условиях действующего (по состоянию на сентябрь 2012 г.) пенсионного законодательства, по тем формулам, которые содержатся в Законе РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Расчет размера расходов ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии проведен по формуле 8:

$$E_s = P_{sa} \times Q_a + P_i \times Q_i + P_b \times Q_b \quad [8]$$

где P_{sa} – размер страховой части трудовой пенсии по старости;

P_i – размер трудовой пенсии по инвалидности;

P_b – размер трудовой пенсии по случаю потери кормильца;

Q_a – численность пенсионеров по старости;

Q_i – численность пенсионеров по инвалидности;

Q_b – численность пенсионеров по случаю потери кормильца.

Размер страховой части трудовой пенсии по старости, а также величины трудовой пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца (P_{sa}, P_i, P_b) рассчитан по методике, вступающей в действие начиная с 2013 г. Он предусматривает исчисление страховой части трудовой пенсии исходя из сформированного для каждого пенсионера расчетного пенсионного капитала, величина которого складывается из суммы уплаченных с его заработка страховых взносов на страховую часть трудовой пенсии за весь период его трудовой деятельности.

Расчет размера страховой части трудовой пенсии по старости проведен по формуле 9:

$$P_{sa} = \frac{PK}{T_p} + A_a + B_a \quad [9]$$

где PK – сумма расчетного пенсионного капитала;

T_p – ожидаемая продолжительность выплаты трудовой пенсии по старости, которая по российскому пенсионному законодательству составляет 19 лет или 228 месяцев;

A_a – надбавка к страховой части трудовой пенсии по старости;

B_a – фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости.

Надбавка к страховой части трудовой пенсии (A_a) была введена в расчет потому, что согласно вступающей в действие с 2013 г. методике расчета размера пенсии ее страховая часть должна выплачиваться только исходя из величины расчетного пенсионного капитала пенсионера. Однако при формировании величины расчетного пенсионного капитала учитываются страховые взносы уплаченные за каждого работника начиная только с 2002 г., поэтому в системе персонифицированного учета на каждое застрахованное лицо учтены недостаточные суммы для сохранения на прежнем уровне величины пенсии рассчитанной по новой методике. Если с 2013 г. при расчете пенсии станут полностью придерживаться формуле расчета пенсии содержащейся в Законе РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», то величина пенсии снизится в 2 раза. Принимая во внимание то, что в сообщениях президента России и представителей правительства России, а также в официальных прогнозах не планируется снижение размера пенсии, а наоборот планируется его рост, то можно предположит, что выплата пенсии будет дотироваться до тех пор, пока застрахованные лица не смогут накопить достаточную величину расчетного пенсионного капитала за период своей трудовой деятельности. В представленных расчетах величина указанной надбавки к страховой части трудовой пенсии по старости (A_a) принята в размере 5840 руб., что позволяет прогнозировать повышение размера пенсии темпами, предусмотренными прогнозами Минэкономразвития России. Величина надбавки к трудовой пенсии по инвалидности (A_i) принята в расчетах

в размере 1900 руб., надбавки к трудовой пенсии по случаю потери кормильца (A_b) – в размере 2070 руб.

Величина фиксированного базового размера трудовой пенсии (B) утверждена Законом РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». С учетом регулярных индексаций данный показатель в расчетах на 2012 г. для пенсии по старости (B_a) принят в размере 3278 руб., для пенсии по инвалидности (B_i) – 3278 руб., для пенсии по случаю потери кормильца (B_b) – 2460 руб. В дальнейшем величина фиксированного базового размера трудовой пенсии индексировалась в соответствии с темпами инфляции в стране.

Расчет размера трудовой пенсии по инвалидности проведен по формуле 10:

$$P_i = \frac{PK}{T_p} + A_i + B_i \quad [10]$$

Расчет размера страховой части трудовой пенсии по старости проведен по формуле 11:

$$P_b = \frac{PK}{T_p} + A_b + B_b \quad [11]$$

Исчисление суммы расчетного пенсионного капитала для пенсионеров по старости проведено по формуле 12, для пенсионеров по инвалидности – по формуле 13, для пенсионеров по случаю потери кормильца – по формуле 14:

$$PK_a = \sum_{t=30}^t (I_s \times \frac{Q_a}{Q} \times \frac{I_{nf}}{100}) \quad [12]$$

где t – год выхода на пенсию;

I_s – сумма страховых взносов на страховую часть трудовой пенсии, поступивших в ПФР;

I_{nf} – годовой индекс инфляции, т.к. сумма расчетного пенсионного капитала в соответствии с пенсионным законодательством подлежит ежегодной индексации с учетом уровня инфляции в стране.

$$PK_i = \sum_{t=21}^t (I_s \times \frac{Q_i}{Q} \times \frac{I_{nf}}{100}) \quad [13]$$

$$PK_b = \sum_{t=21}^t (I_s \times \frac{Q_b}{Q} \times \frac{I_{nf}}{100}) \quad [14]$$

Различия в исчислениях суммы расчетного пенсионного капитала для разных групп пенсионеров вызваны большей продолжительностью страхового стажа у пенсионеров по старости, и соответственно, большим периодом уплаты страховых взносов, из которых складывается расчетный пенсионный капитал.

Расчет размера расходов ПФР на выплату накопительной части трудовой пенсии проведен по формуле 15:

$$E_n = P_{na} \times Q_a \quad [15]$$

где P_{na} – размер накопительной части трудовой пенсии по старости.

Размер накопительной части трудовой пенсии для пенсионеров по старости (P_{na}) рассчитан по методике, вступающей в действие, начиная с 2013 г., когда начнется выплата накопительной части трудовой пенсии. Данный расчет, представленный формулой 16, предусматривает учет аккумулированных для каждого пенсионера сумм пенсионных накоплений, складывающихся из страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

$$P_n = \frac{PA}{T_p} \quad [16]$$

где PA – сумма пенсионных накоплений.

Расчет суммы пенсионных накоплений для пенсионеров по старости проведен по формуле 17. Данная формула учитывает ежегодную индексацию суммы пенсионных накоплений с учетом темпов инфляции и реального роста экономики страны (темпы роста ВВП), т.к. в долгосрочной перспективе доходность инвестирования пенсионных накоплений должна приближаться к темпам роста экономики страны (ввиду того, что среди разрешенных объектов инвестирования пенсионных накоплений преобладают фондовые инструменты резидентов).

$$PA_a = \sum_{t=30}^t (I_n \times \frac{Q_a}{Q} \times \frac{GDP}{100} \times \frac{I_{nf}}{100}) \quad [17]$$

где I_n – сумма страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, поступивших в ПФР;

GDP – ежегодный темп роста ВВП страны.

Расходы на выплату социальной пенсии рассчитаны с учетом ежегодного изменения размера социальной пенсии и численности ее получателей по формуле 18:

$$E_c = P_c \times Q_c \quad [18]$$

где P_c – размер социальной пенсии;

Q_c – численность пенсионеров, получающих социальные пенсии.

Размер социальной пенсии ежегодно индексировался с учетом темпов инфляции в стране.

Расчет прочих расходов ПФР (E_o) проведен исходя из размера данных видов расходов, сложившегося в 2011 г., с учетом их индексации в соответствии с темпами инфляции в стране.

Проведенные расчеты составных частей трудовой пенсии по старости позволили рассчитать величину самой пенсии по старости по формуле 19.

$$P_a = P_{sa} + P_{na} \quad [19]$$

Средний размер трудовой пенсии рассчитан по формуле 20:

$$P = \frac{P_a \times Q_a + P_i \times Q_i + P_b \times Q_b + P_c \times Q_c}{Q} \quad [20]$$

Результаты прогнозных расчетов размера трудовой пенсии представлены на рис. 11.3.

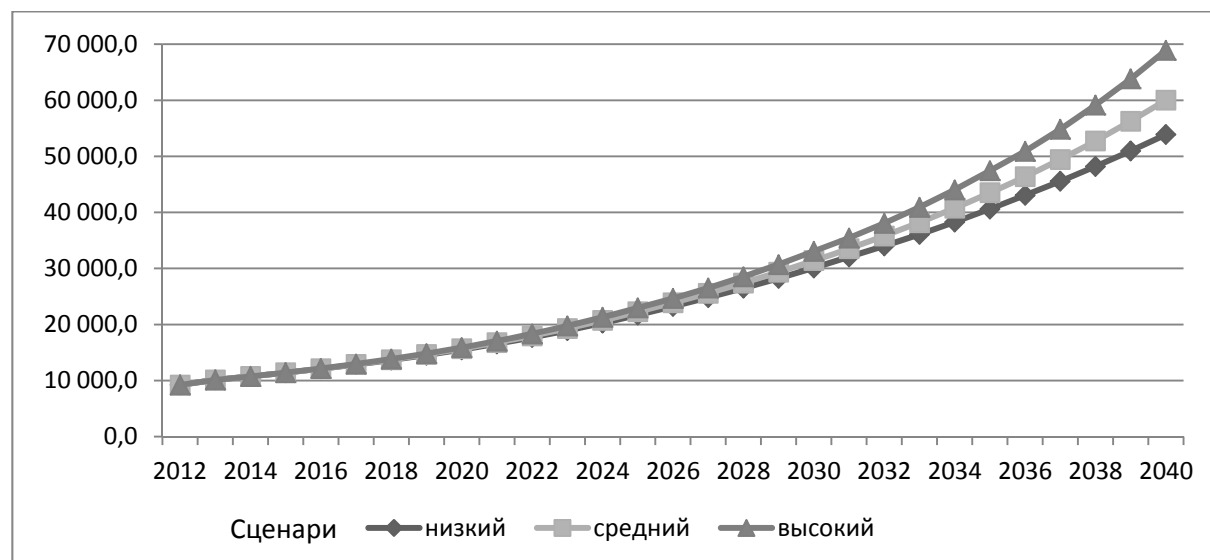


Рис. 11.3. Прогноз размера трудовой пенсии в системе обязательного пенсионного страхования России на 2012-2040 гг. в условиях сохранения действующего пенсионного законодательства по трем сценариям, р.

Таким образом, на основе проведенного анализа социально-экономического развития России в последние годы, с применением имеющихся в отечественной финансовой литературе наработок по осуществлению актуарных исчислений показателей пенсионной защиты, автором разработана математическая модель актуарного оценивания системы обязательного пенсионного страхования России.

Заключение

Представителями отечественной экономической науки в последние годы проводится немало исследований посвященных выявлению проблем в сфере пенсионной защиты населения и поиску их решения. Вместе с тем, результаты этих исследований довольно часто носят фрагментарный и непоследовательный характер. Это прослеживается на траектории продвижения пенсионной реформы в нашей стране на протяжении 20 последних лет. Выработанные научным сообществом предложения, принятые к реализации, затрагивали только отдельные аспекты функционирования российской пенсионной системы, носили разрозненный, а не целостный характер. К тому же довольно часто уже реализованные реформаторские изменения по прошествии небольшого периода времени отменялись: в 2001 г. страховые взносы в Пенсионный фонд России были заменены на единый социальный налог, в 2010 г. налог опять поменяли на страховые взносы; регулярно и непоследовательно изменяется размер ставок обязательных платежей в Пенсионный фонд России – в 2005 г. он был снижен с 28 до 20%, в 2011 г. увеличен с 20 до 26%, в 2012 г. опять снижен до 22%.

В недавней российской истории проведено немало исследований по выявлению проблем функционирования отечественной пенсионной системы, результаты которых нашли отражение в целом ряде программных документов, утвержденных Правительством России или ожидающих его рассмотрения и утверждения: Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (1995 г.), Программа пенсионной реформы в Российской Федерации (1998 г.), Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы России (проект 2012 г.). Вместе с тем, наличие данных документов и ход их реализации не позволили преодолеть проблемы присущие российской пенсионной системе.

В современной России пенсионная система не обладая способностью обеспечить эффективную пенсионную защиту населения, в тоже время, создает немало проблем для экономики страны. Несмотря на то, что размер государственной пенсии в нашей стране достаточно низок, даже для финансирования ее выплаты собственных доходов Пенсионному фонду России недостаточно. Бюджет Пенсионного фонда России ежегодно дотируется из федерального бюджета в размере 1-2 трлн р. В тоже время, представители бизнеса считают, что действующая ставка страховых взносов в Пенсионный фонд России в размере 22% создает повышенную налоговую нагрузку на предпринимательскую деятельность, снижает ценовую конкурентоспособность выпускаемой продукции. Тем самым, современная российская пенсионная система в одно и то же время не обеспечивает качественный уровень пенсионной защиты российских граждан, порождает бедность и психологическую подавленность пожилой части населения России, является бременем для бюджетной системы страны, тормозит развитие экономики России, снижает ее конкурентоспособность.

В данной монографии, составленной научно-педагогическим коллективом Байкальского государственного университета экономики и права, подняты ос-

новные проблемы исполнения бюджета Пенсионного фонда России и деятельности отечественных негосударственных пенсионных фондов, сформулированы подходы к их преодолению.

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 3 дек. 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. О негосударственных пенсионных фондах : федер. закон от 07 мая 1998 г. № 75-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 19. – Ст. 2071.
3. Программа пенсионной реформы в Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 463 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/10/01/pensii-site-dok.html> (дата обращения: 15.10.2012).
5. Антропов В. В. Системы пенсионного обеспечения в странах ЕС / В. В. Антропов // Труд и социальные отношения. – 2005. – № 3. – С. 139–149.
6. Быков С. С. Методы противодействия уклонению от уплаты налогов: классификация и проблемы применения / С. С. Быков, Е. С. Кутузова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 5. – С. 29–33.
7. Быков С. С. Роль противодействия уклонению от уплаты налогов в системе российского налогового права / С. С. Быков // Налоги и финансовое право. – 2012. – № 9. – С. 124–130.
8. Еремеев О. В. ЕСН: вариант модернизации / О. В. Еремеев // Человек и труд. – 2003. – № 3. – С. 61–62.
9. Колобаев О. Налогообложение по справедливости / О. Колобаев // Пенсионное обеспечение. – 2006. – № 3. – С. 22–26.
10. Костюнина Г. М. Реформирование системы занятости и социального страхования в КНР / Г. М. Костюнина // Труд за рубежом. – 2004. – № 4. – С. 77–91.
11. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – [М.], 2012. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru> (дата обращения: 15.10.2012).
12. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс] : офиц. сайт / Минфин России. – М., 2007. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 15.10.2012).
13. Национальные счета России в 2003-2010 годах : стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 333 с.
14. Общественное мнение. – 2011. – М. : Левада-Центр, 2012. – 284 с.
15. Основы страховой деятельности : учебник / отв. ред. проф. Т. А. Федорова. – М. : БЕК, 1999. – 776 с.
16. Пенсионный фонд [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – М., 2010. – Режим доступа: <http://www.pfrf.ru> (дата обращения: 15.10.2012).
17. Председатель Правительства России Д. А. Медведев [Электронный ресурс] : офиц. сайт / Правительство России. – М., [2012]. – Режим доступа: <http://premier.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2012).

18. Российский статистический ежегодник. 2008 : стат.сб. / Росстат. – М., 2008. – 847 с.
19. Российский статистический ежегодник. 2010 : стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – 813 с.
20. Российский статистический ежегодник. 2011 : стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 795 с.
21. Россия в цифрах. 2011 : стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 581 с.
22. Соловьев А. К. Актуарные расчеты в пенсионном страховании/ А. К. Соловьев. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 240 с.
23. Социально-экономическое положение России 2011 : стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 536 с.
24. Файберг Т. В. Внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в России / Т. В. Файберг // Финансово-кредитная система в регионе: опыт, проблемы, инновации : сб. науч. тр. – Иркутск : Изд-во БГУ-ЭП, 2009. – 280 с.
25. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : офиц. сайт / Росстат России. – М., 2001. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 15.10.2012).
26. Федеральная служба по финансовым рынкам [Электронный ресурс] : офиц. сайт / ФСФР России. – М., 2010. – Режим доступа: <http://www.ffms.ru> (дата обращения: 15.10.2012).
27. Федеральное казначейство (Казначейство России) [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – [М.], 2009. – Режим доступа: [http:// www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru) (дата обращения: 15.10.2012).
28. Федотов Д. Ю. Проблемы развития пенсионной системы России / Д. Ю. Федотов. – Германия, Саарбрюкен : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. – 456 с.
29. Федотов Д. Ю. Развитие финансов пенсионного страхования России / Д. Ю. Федотов. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2007. – 296 с.
30. Федотов Д. Ю. Реформа пенсионной системы России: что достигнуто? [Электронный ресурс] // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байк. гос. ун-т экономики и права) (электронный журнал). – 2012. – № 1. – Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/pdf.aspx?id=11814> (дата обращения: 15.10.2012). – (Идентификац. номер статьи в НТЦ «Информрегистр» 0421200101\0004).
31. Черник Д. Г. Налогообложение фонда оплаты труда / Д. Г. Черник // Финансы. – 2000. – № 10. – С. 22-25.
32. Чжао Сянцзэ. Дефицит пенсионных средств в Китае / Чжао Сянцзэ // Вестник государственного социального страхования. – 2004. – № 3. – С. 68–75.
33. Шестакова Е. Е. Негосударственное пенсионное страхование за рубежом / Е. Е. Шестакова // Труд за рубежом. – 1999. – № 4. – С. 61–76.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации

Проект

Введение

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее – Стратегия) разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» с учетом посланий Президента Российской Федерации, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Необходимость подготовки Стратегии обуславливается экономическими и демографическими вызовами, стоящими перед отечественной системой пенсионного страхования (далее – пенсионная система).

Цель Стратегии – определение направлений и задач по обеспечению развития в Российской Федерации пенсионной системы.

Стратегия направлена на совершенствование пенсионной системы, которая должна быть адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации и соответствовать международным стандартам.

Стратегия определяет на период до 2030 г. социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на отдельных этапах ее реализации.

Стратегия базируется на оценке опыта реализации пенсионных преобразований в Российской Федерации и мировых тенденций развития пенсионных систем.

Раздел I

Основные итоги функционирования пенсионной системы

В Российской Федерации в течение последних 10 лет проводились мероприятия, направленные на совершенствование пенсионной системы, по итогам которых достигнуты следующие результаты:

установление гарантированного минимального уровня материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации;

восстановление утраченных в ходе рыночных реформ пенсионных прав, приобретенных в советское время (валоризация);

создание экономических и правовых предпосылок формирования пенси-

онных прав будущих пенсионеров для получения трудовой пенсии исходя из международных норм;

повышение среднего размера трудовой пенсии.

Так, средний размер трудовой пенсии по старости в Российской Федерации в 2012 г. составил 9706 руб. С 2002 г. он увеличился в 6,5 раз в номинальном размере и более чем в 2,8 раза в реальном.

Отношение трудовой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера постоянно увеличивалось и составило в 2002 г. – 108,4%, в 2007 г. – 110,4% и в 2012 г. – 179,8%.

Отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы по экономике в 2002 г. составляло 34%, к 2007 г. оно снизилось до 25% ввиду вызванного объективными причинами отставания темпов индексации трудовой пенсии от темпов роста заработной платы, а к 2012 г. увеличилось до 36,8% в результате роста базовой части трудовой пенсии в 2008-2009 гг. и проведения в 2010 г. валоризации пенсионных прав за советский период.

Таким образом, проводимая пенсионная политика была направлена на обеспечение социально приемлемого уровня пенсий.

Вместе с тем в рамках пенсионной системы не достигнуты долгосрочная финансовая устойчивость и сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Инерционный сценарий развития пенсионной системы (сохранение существующей модели) в условиях действующего пенсионного законодательства неизбежно приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

невозможность поддержания размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличение численности низкодоходных групп среди пенсионеров. Так, повышение уровня жизни пенсионеров затормозится, и к 2030 г. средний размер трудовой пенсии по старости может не достигнуть минимального целевого уровня в 2,5 прожиточного минимума пенсионера, и отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы по экономике будет снижаться;

- обострение проблемы обеспечения приемлемого уровня пенсионных прав для средне – и высокодоходных категорий граждан;

- нарастание рисков, связанных с недостаточной финансовой устойчивостью негосударственных пенсионных фондов;

- отсутствие источника и механизма обеспечения сохранности пенсионных накоплений, в том числе с учетом их возрастающих объемов;

- трансферт из федерального бюджета в пенсионную систему на период до 2030 г. может увеличиться до 3% валового внутреннего продукта.

Причинами сложившейся ситуации являются внешние по отношению к пенсионной системе экономические и демографические факторы:

- макроэкономические параметры, структура занятости, показатели производительности труда, инфляция и размер заработной платы;

- большой объем теневой занятости и скрытой заработной платы;

- рост демографической нагрузки и высокий уровень смертности в трудо-

способном возрасте.

Кроме того, в пенсионной системе сохраняются значительные внутренние негативные факторы:

- остается нерешенной проблема досрочных пенсий;
- не установлен сбалансированный тариф страховых взносов для самозанятых граждан;
- пенсия в значительной мере утратила функцию страхования потери заработка в связи с достижением пенсионного возраста;
- несоответствие тарифов страховых взносов и обязательств по выплате трудовой пенсии.

Накопительная составляющая пенсионной системы требует существенной модернизации, в том числе в части, касающейся обеспечения финансовой устойчивости негосударственных пенсионных фондов и гарантий исполнения ими в полном объеме обязательств по выплате пенсий, создания эффективной системы контроля за инвестированием, а также расширения перечня финансовых институтов и инструментов.

Раздел II

Основные цели и задачи развития пенсионной системы

Основными целями развития пенсионной системы являются:

- гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;
- обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Задачами развития пенсионной системы являются:

- обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- обеспечение совокупного минимального дохода пенсионера на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, а также среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5 – 3 прожиточных минимумов пенсионера;
- поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;
- обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансирования;
- развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне – и высокодоходных категорий – с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);
- повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Параметры пенсионной системы должны быть увязаны с базовыми макроэкономическими и демографическими показателями.

Для достижения этих целей должна быть осуществлена модернизация ос-

новых институтов действующей пенсионной системы. При этом необходимо обеспечивать преемственность и сохранить социально-страховой принцип функционирования данной системы, согласно которому трудовая пенсия представляет собой компенсацию части заработной платы работника в случаях достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, а также в связи со смертью кормильца (применительно к нетрудоспособным членам семьи умершего работника).

Пенсионная система должна базироваться на трехуровневой модели:

1-й уровень – трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

2-й уровень – корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании индивидуального трудового и (или) коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения;

3-й уровень – частная пенсия, формируемая работником (физическим лицом).

Раздел III

Направления реализации Стратегии

Основными направлениями реализации Стратегии являются:

- совершенствование тарифно-бюджетной политики;
- реформирование института досрочных пенсий;
- реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы;
- развитие корпоративного пенсионного обеспечения;
- совершенствование системы формирования пенсионных прав;
- совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием;
- развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения.

Совершенствование тарифно-бюджетной политики

Основным принципом тарифно-бюджетной политики является обязательность уплаты страховых взносов, а также установление единых тарифов страховых взносов в отношении всех категорий работодателей.

В соответствии с действующим законодательством тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование для плательщиков, уплачивающих взносы за наемных работников в 2012-2013 гг., установлен в размере 22% + 10% с сумм, превышающих величину базы начисления страховых взносов.

В целях дальнейшего развития пенсионной системы предлагается:

поддержание тарифа страховых взносов на приемлемом для субъектов экономической деятельности уровне страховой нагрузки;

повышение уровня облагаемого заработка с учетом темпов роста средней заработной платы в Российской Федерации – эти мероприятия целесообразно синхронизировать с мероприятиями по параметрическим изменениям пенсион-

ной системы;

повышение собираемости обязательных платежей и расширение охвата работающих обязательным пенсионным страхованием;

поэтапное приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем пенсионных выплат;

установление дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда.

В среднесрочной перспективе предлагается содействовать формированию достойных пенсий средне- и высокодоходным категориям граждан в рамках формирования полноценной системы добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения.

Будет изменен механизм преференций по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации отдельными категориями страхователей с тем, чтобы после окончания срока действия таких преференций (при необходимости поддержки отдельных секторов экономики) предоставлялись меры государственной поддержки, не затрагивающие систему обязательного пенсионного страхования.

Отдельного внимания требует вопрос совершенствования тарифной политики в отношении самозанятых граждан.

Изменение тарифной политики для самозанятых граждан обусловлено недостатками существующей системы формирования их пенсионных прав. В настоящее время они не могут сформировать пенсионные права в объеме, соответствующем объему прав граждан, занятых по найму. При этом расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на финансирование пенсионных выплат самозанятым гражданам значительно превышают их страховые платежи на обязательное пенсионное страхование. В этой связи данные расходы финансируются за счет перераспределения страховых взносов наемных работников и трансфертов из федерального бюджета.

Для создания в отношении самозанятых граждан объективных условий формирования пенсионных прав, соотносимых с правами наемных работников, предлагается поэтапное приведение размера уплачиваемых самозанятыми гражданами страховых платежей в соответствие с уровнем пенсионных выплат (не менее величины прожиточного минимума пенсионера).

На первом этапе в целях адаптации самозанятых граждан к изменению страховой нагрузки фиксированный страховой взнос будет рассчитан исходя из двукратного минимального размера оплаты труда в 2013 г., двух с половиной – в 2014 г. и трехкратного – в 2015 г. (в настоящее время – это один минимальный размер оплаты труда) при применении тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Это, с одной стороны, позволит повысить пенсионные права самозанятых граждан, а с другой, обеспечит поступление дополнительных взносов для текущих пенсионных выплат.

Кроме того, для данной категории граждан в долгосрочной перспективе предусматривается возможность формирования пенсионных прав исходя из

уровня пенсионного обеспечения для наемных работников при уплате ими соответствующего тарифа страховых взносов.

Реформирование системы досрочных пенсий

Основными принципами преобразования системы досрочных пенсий являются сохранение системы социальных гарантий работникам, занятым на производствах с особыми условиями труда, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, недопустимость внесения произвольных изменений в действующее законодательство, а также установление переходного периода в целях создания условий для постепенной адаптации граждан к новым условиям пенсионного обеспечения.

Действующая в настоящее время система досрочного пенсионного обеспечения, созданная в период существования Союза ССР, принципиально не соответствует современным условиям рыночной экономики, и при этом социально несправедлива.

Финансирование выплат лицам, которым назначена досрочная трудовая пенсия осуществляется за счет общих доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, а не дополнительных страховых взносов работодателей.

Льготные пенсии, по существу, компенсируют неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должен нести работодатель, а также позволяют работодателям решать проблему привлечения рабочей силы на производства с вредными и опасными условиями труда.

Сложившаяся ситуация не способствует заинтересованности работодателя в улучшении условий труда работников и повышении его безопасности, а также в развитии системы профилактики несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве.

Право на получение этих пенсий предоставляется безотносительно к фактическим условиям труда, показателям здоровья и трудоспособности работников.

Отдельного источника финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда и за выслугу лет не существует, эти пенсии устанавливаются в рамках уплачиваемых работодателями страховых взносов. Это снижает возможность к повышению уровня пенсионного обеспечения остальных категорий получателей пенсий (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца).

В результате те издержки, которые должен нести работодатель в целях обеспечения прав на досрочную пенсию, по сути, несут пенсионеры.

Реформирование досрочного пенсионного обеспечения является многогранной и комплексной задачей, в рамках выполнения которой требуется также предпринять меры по улучшению условий труда и стимулированию работодателя к модернизации рабочих мест. Следует предпринять меры по сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по обеспечению экономической мотивации улучшения работодателями условий труда.

Вместе с реформированием досрочных пенсий необходимо также совершенствовать систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В целях развития форм социальных гарантий работников, адекватных современным условиям рыночной экономики, предлагается поэтапная трансформация института досрочных пенсий, а также предоставление работникам в соответствии с их интересами соответствующих гарантий и компенсаций в рамках норм трудовых отношений и коллективных договоров.

В целях стимулирования работодателей, имеющих рабочие места, включенные в Списки № 1 и № 2 и «малые списки» (далее – Списки), к улучшению условий труда и оптимизации таких рабочих мест, а также в целях реализации принципов справедливости и сбалансированности пенсионной системы предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Для адаптации страхователей к изменению страховой нагрузки предусматривается следующий комплекс мер.

Дополнительный тариф страховых взносов для страхователей в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 1, на 2013 г. – 4%, на 2014 г. – 6%, на 2015 г. – 9%, а в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 2 и в «малые списки», на 2013 г. – 2%, на 2014 г. – 4%, на 2015 г. – 6%.

В последующие годы размер дополнительного тарифа страховых взносов предлагается определять исходя из требования обеспеченности страховыми взносами пенсионных прав застрахованных лиц в течение всего досрочного периода получения трудовой пенсии.

С учетом различий в приобретенных правах на досрочную трудовую пенсию предлагается выделить три категории лиц, в отношении которых следует использовать следующие подходы к реформированию досрочных пенсий.

Сохраняется право на назначение и выплату досрочных трудовых пенсий в рамках обязательного пенсионного страхования для лиц, имеющих «полный» для назначения трудовой пенсии по старости ранее достижения общеустановленного возраста стаж на соответствующих видах работ (далее – специальный стаж).

Лица, имеющие «неполный» специальный стаж и не сформировавшие права на досрочную трудовую пенсию, приобретают право на включение в специальный стаж периодов работы при уплате за них страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере, при этом они сохраняют право на назначение досрочных трудовых пенсий.

Предлагается на основе положений, зафиксированных в коллективных договорах либо трудовых договорах и в утвержденных локальных нормативных актах, создать систему социальных гарантий в части, касающейся добровольного пенсионного страхования или негосударственного пенсионного обеспечения, в целях формирования дополнительных пенсионных прав работников либо установления надбавок компенсационного характера к заработной плате, либо предоставления иных видов социальных гарантий и компенсаций.

При реализации этого подхода работодатели будут освобождаться от уплаты страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере. При этом в состав страховщиков в рамках системы обязательного социального страхования профессиональных рисков будут включены страховые организации.

Основные параметры и условия предоставления указанных дополнительных социальных гарантий и компенсаций будут установлены с учетом позиции Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

В отношении лиц, не имеющих специального стажа, работодатели в рамках процедур социального партнерства могут предоставлять определенные социальные гарантии – право на корпоративную пенсию («досрочную» и (или) дополнительную) или иные гарантии и компенсации, включая страхование на случай утраты заработка вследствие досрочной потери профессиональной трудоспособности в связи с длительной занятостью работников в условиях с опасными и вредными производственными факторами.

В качестве дополнительной гарантии для работников, занятых на рабочих местах, включенных в Списки, предлагается продлить программу государственного софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

Указанные меры позволят повысить ответственность и стимулы работодателей к улучшению условий труда, а также предоставить работникам возможность получения соответствующих их интересам гибких форм гарантий и компенсаций за работу в условиях, отличающихся от нормальных.

В условиях перехода на «эффективный контракт» в отношении педагогических, медицинских и творческих работников предлагается изменить механизм досрочного выхода на пенсию через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии.

Для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, совершенствование пенсионного обеспечения должно быть соотносено с основными положениями государственной политики по развитию Крайнего Севера.

Реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы

Десятилетний опыт формирования пенсионных накоплений показал ряд проблем накопительной составляющей пенсионной системы, основными из которых являются:

- снижение пенсионных прав граждан, принудительно включенных в обязательную накопительную систему, по сравнению с правами, формирующимися в распределительной системе;
- изъятие из распределительной системы 6% накопительного тарифа, что усилило ее общую несбалансированность и снизило возможность формирования пенсионных прав основной массы пенсионеров;
- недостаточная финансовая устойчивость негосударственных пенсионных фондов и возрастающие по мере увеличения объемов пенсионных накоплений риски, связанные с обеспечением пенсионных выплат;
- отсутствие эффективных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений;
- издержки администрирования накопительной составляющей пенсионной системы, уменьшающие ее доходность.

Исходя из анализа проблем, проявившихся в процессе функционирования

накопительной составляющей пенсионной системы, предлагается комплекс мер, направленных на ее поэтапную трансформацию.

В целях восстановления пенсионных прав застрахованных лиц и снижения рисков накопительной составляющей пенсионной системы в среднесрочной перспективе предлагается рассмотреть вопрос:

- об оптимизации до 2% тарифа страховых взносов на накопительную составляющую пенсионной системы и направлении 4% в солидарную часть пенсии;
- о предоставлении в последующем застрахованным лицам права самостоятельного выбора в отношении 2% тарифа страховых взносов: остаться в государственной пенсионной системе солидарного характера или формировать свои пенсионные права в рамках накопительной системы;
- о поэтапном переводе накопительной составляющей из системы обязательного пенсионного страхования в систему добровольного пенсионного страхования и (или) негосударственного пенсионного обеспечения;
- о стимулировании работников к уплате дополнительных страховых взносов из их заработной платы в накопительную составляющую с учетом уровня их дохода и возраста.

При этом все ранее сформированные в рамках накопительной системы пенсионные права сохраняются и продолжают реализовываться в установленном порядке.

Предложенная на среднесрочную перспективу мера по определению оптимального тарифа страховых взносов на накопительную составляющую позволит, с одной стороны, сохранять реальный размер трудовой пенсии и, с другой, обеспечивать сбалансированность пенсионной системы.

Для восстановления пенсионных прав застрахованных лиц в процессе реализации Стратегии могут быть предусмотрены и другие варианты реформирования обязательной накопительной составляющей пенсионной системы.

Повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы требует совершенствования финансовых институтов, участвующих в формировании и инвестировании пенсионных накоплений.

В этих целях предусматривается:

- повышение требований к минимальному размеру собственных средств и качеству составляющих их активов финансовых институтов, а также многоуровневой системе гарантий сохранности;
- повышение прозрачности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений (совершенствование порядка раскрытия информации);
- создание эффективной системы контроля за инвестированием пенсионных накоплений за счет внедрения качественных характеристик деятельности и стандартов «разумного поведения» при ее осуществлении;
- целевое стимулирование добровольного формирования пенсионных накоплений;
- регламентация механизма формирования пенсионных прав в накопительной составляющей обязательного пенсионного страхования и негосударственном пенсионном обеспечении;
- совершенствование организационно-правовой формы негосударствен-

ных пенсионных фондов;

- расширение перечня инструментов инвестирования пенсионных накоплений;
- расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений, за счет включения страховых компаний и кредитных организаций;
- содействие развитию добровольных (корпоративных и частных) пенсионных систем;
- повышение финансовой грамотности граждан.

Развитие корпоративного пенсионного обеспечения

В целях построения полномасштабной системы пенсионного обеспечения в рамках трехуровневой модели необходимо создание и развитие корпоративного пенсионного обеспечения.

Корпоративное пенсионное обеспечение должно способствовать решению следующих вопросов:

- формирование уровня пенсий, обеспечивающих приемлемый коэффициент замещения для лиц, с уровнем заработной платы выше среднего;
- реформирование института досрочных пенсий;
- развитие инструментов управления персоналом в целях повышения его мотивации и закрепления лучших работников.

Необходимо установить организационные, правовые и финансовые основы создания и функционирования корпоративных пенсионных систем, а также определить необходимые условия для осуществления работодателями корпоративного пенсионного обеспечения работников и основные принципы государственного контроля за деятельностью в данной сфере.

Будет закреплено, что корпоративное пенсионное обеспечение работников является дополнительным негосударственным пенсионным обеспечением, осуществляемым работодателем, страховыми организациями, негосударственными пенсионными фондами, кредитными организациями на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте) и пенсионных правил.

Для реализации корпоративных пенсионных систем предусматривается установление требований по стандартизации финансовых пенсионных продуктов, контролю и надзору за ними, а также налоговых льгот для финансирования пенсионных выплат.

Условия и порядок формирования средств для финансирования пенсионных выплат и (или) осуществления пенсионных выплат необходимо определить в пенсионных правилах корпоративной пенсионной программы, соответствующих требованиям основных параметров корпоративного пенсионного обеспечения, которые будут установлены с учетом позиции Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Корпоративное пенсионное обеспечение будет осуществляться на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте).

Основными участниками правоотношений по корпоративному пенсионному обеспечению должны являться негосударственные пенсионные фонды,

страховые организации, кредитные организации, работодатели, работники и их представители, уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

*Совершенствование системы формирования пенсионных прав
в распределительной составляющей пенсионной системы*

Основным принципом совершенствования системы формирования пенсионных прав является предоставление гражданам дифференцированного пенсионного обеспечения с учетом личного участия в государственной пенсионной системе солидарного характера.

Действующий порядок исчисления размера трудовых пенсий приводит к неэквивалентности пенсионных прав и обязательств.

В частности, порядок (формула) расчета страховой части трудовой пенсии формирует пенсионные обязательства, выраженные в абсолютных суммах, не обеспечиваемых соответствующими финансовыми ресурсами. Особенно острой проблема дисбаланса между обязательствами и источниками их покрытия в действующей формуле становится в условиях негативного демографического тренда.

Должны быть решены следующие задачи по совершенствованию действующей пенсионной системы:

- поддержание приемлемого соотношения между средним уровнем пенсий и заработных плат;
- регулирование индексации пенсий;
- учет продолжительности страхового (трудового) стажа, необходимого для назначения пенсии, и формирование размера пенсии с учетом трудового вклада работника;
- обеспечение более длительного периода уплаты страховых взносов для формирования пенсионных прав;
- формирование обязательств со стороны государства по объему выплат пенсий в будущем, обеспеченных страховыми взносами.

В связи с этим назрела необходимость изменения действующей системы формирования пенсионных прав с тем, чтобы она позволяла адекватно регулировать все основные элементы пенсионного обеспечения граждан и решить обозначенные проблемы.

Предполагается, что обязательства пенсионной системы должны постоянно балансироваться с ее текущими доходами.

Целесообразно усилить зависимость приобретаемых гражданами пенсионных прав от их участия в распределительной составляющей пенсионной системы и стажа работы.

В рамках новой системы должен обеспечиваться коэффициент замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате.

При этом для среднего класса будут созданы условия для достижения приемлемого уровня пенсий за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах.

Предлагается на переходный период производить расчет трудовой пенсии

исходя из нормативного стажа. В долгосрочной перспективе с учетом изменений демографической ситуации предусмотрено доведение нормативной продолжительности трудового стажа до уровня, обеспечивающего сбалансированность прав и обязательств (в современных демографических параметрах при 40 годах нормативного стажа уплаты страховых взносов).

В целях стимулирования более продолжительной трудовой деятельности для граждан, принявших решение работать после достижения пенсионного возраста и отсрочить назначение пенсии, предусмотреть ее установление в более высоком размере за счет введения льготного порядка перерасчета пенсионных прав.

Кроме того, предлагается привести в соответствие показатели ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости с фактической (статистической) продолжительностью жизни соответствующих возрастов.

Предусматривается постепенное увеличение ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части трудовой пенсии по старости, с 19 лет (228 месяцев) в 2013 г. до 21 года (252 месяца) в 2015 г. исходя из увеличения средней продолжительности жизни получателя трудовой пенсии по старости. При этом начиная с 2016 г. предлагается устанавливать продолжительность ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии исходя из статистической продолжительности жизни.

В долгосрочной перспективе с учетом роста заработной платы и сохранения способности граждан к трудовой деятельности будет создан механизм по осуществлению выплаты пенсии работающим пенсионерам исходя из уровня оплаты труда.

Реализация мероприятий по совершенствованию системы формирования пенсионных прав позволит в долгосрочной перспективе осуществить переход к новой системе формирования пенсионных прав исходя из требования сбалансированности пенсионных прав и обязательств.

Совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием

Насущной необходимостью является повышение эффективности управления системой обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации. Для этого предстоит разработать меры, направленные на:

- полную реализацию принципа трипартизма и оптимизацию механизма взаимодействия социальных партнеров при принятии решений по развитию пенсионного законодательства;

- функционирование обязательного пенсионного страхования и иных видов обязательного социального страхования на базе единых принципов с использованием общей правовой и информационной основы;

- синхронизацию обязательного пенсионного страхования с другими видами обязательного социального страхования в части соответствия страховых рисков и форм страхового обеспечения;

- совершенствование законодательства, регулирующего деятельность и правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации.

Кроме того, в целях повышения адресности предоставления социальных гарантий и легализации рынка труда необходимо совершенствование системы

персонифицированного учета граждан, введение трудовой и социальной документации граждан в электронном виде.

Развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения

В современных условиях, когда нарастает процесс глобализации, происходит интернационализация экономики, развивается региональная интеграция, создается международный рынок труда, открываются границы и, следовательно, усиливается межгосударственная миграция, полноценная возможность реализации гражданами пенсионных прав, приобретенных в какой-либо стране вне зависимости от места проживания, имеет огромное значение. Учитывая неодинаковые условия приобретения права на пенсию в разных странах, человек, переселившийся на жительство в другую страну, без принятия государствами мер, направленных на сохранение пенсионных прав при переселении, не может реализовать право на пенсионное обеспечение в полном объеме, что влечет снижение уровня его жизни.

Международное сотрудничество является основной формой создания эффективного механизма сохранения пенсионных прав граждан при их переселении на место жительство в другое государство. Предлагается активизировать работу по заключению международных договоров в области пенсионного обеспечения, основанных на принципе пропорциональности, принимая во внимание необходимость соблюдения пенсионных прав граждан и интересы Российской Федерации.

В среднесрочной перспективе особое внимание следует уделить созданию общего пенсионного пространства в отношениях с государствами, имеющими с Российской Федерацией интеграционные проекты.

Раздел IV

Этапы реализации Стратегии

Стратегию предполагается реализовать в 3 этапа, а также выделить ряд мер, осуществляемых на постоянной основе и (или), при необходимости, с учетом анализа развития экономической ситуации.

В рамках первого этапа (2013-2015 гг.) предлагается:

- установление дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда;
- комплексное преобразование системы досрочных пенсий с установлением нового механизма формирования и реализации социальных прав застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда;
- изменение тарифной политики для самозанятого населения в целях более полного обеспечения им пенсионных выплат;
- совершенствование системы формирования пенсионных прав граждан в распределительной составляющей пенсионной системы;
- приведение показателей ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости в соответствие с фактической (статистической) продолжительностью жизни;
- восстановление пенсионных прав застрахованных лиц за счет перераспределения 4% тарифа страховых взносов с накопительной части в распределении

тельную составляющую;

- предоставление застрахованным лицам права самостоятельного выбора между распределительной и накопительной составляющей пенсионной системы в размере 2% тарифа;

- реализация комплекса мер, гарантирующих сохранность средств пенсионных накоплений и обеспечивающих доходность от их инвестирования;

- повышение требований к минимальному размеру собственных средств и качеству составляющих их активов финансовых институтов, осуществляющих формирование и инвестирование пенсионных накоплений;

- установление порядка формирования и учета прав застрахованных лиц в накопительном компоненте обязательного пенсионного страхования и пенсионных прав участников в системе негосударственного пенсионного и добровольного пенсионного страхования, а также установление обязательств перед указанными застрахованными лицами и участниками, подлежащих исполнению страховщиками по обязательному пенсионному страхованию и организациями, осуществляющими негосударственное пенсионное обеспечение и добровольное пенсионное страхование;

- расширение перечня финансовых инструментов инвестирования пенсионных накоплений;

- установление правовых основ создания и функционирования корпоративных пенсионных систем;

- совершенствование законодательства, регулирующего деятельность и правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации;

- расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений;

- совершенствование организационно-правовой формы негосударственных пенсионных фондов и установление для них обязанности участия в саморегулируемой организации.

В рамках второго этапа (2016-2020 гг.) предлагается:

- доведение дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда, до обоснованного размера исходя из требований обеспеченности накопленных пенсионных прав застрахованных лиц;

- введение нового механизма формирования и реализации социальных прав застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда;

- стимулирование платежа из заработной платы работников в пенсионную систему с учетом уровня их доходов.

В рамках третьего этапа (2021-2030 гг.) предлагается:

- уточнение параметрических условий пенсионной системы в целях формирования и реализации пенсионных прав граждан;

- предоставление самозанятым гражданам права выбора варианта уплаты страховых платежей для формирования пенсионных прав;

- расширение охвата населения корпоративным пенсионным обеспечением.

На постоянной основе предлагается:

- повышение уровня облагаемого заработка с учетом темпов роста средней заработной платы в Российской Федерации;
- поэтапное приведение размера страхового вноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем пенсионных выплат;
- оптимизация механизма преференций по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации отдельными категориями страхователей;
- повышение прозрачности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений (совершенствование порядка раскрытия информации);
- совершенствование системы государственного контроля за формированием средств пенсионных накоплений.

Раздел V

Ожидаемые результаты

Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить достойный уровень пенсий гражданам на основе принципа социальной справедливости. Будет создана понятная и прозрачная пенсионная система, позволяющая гражданам выбирать наиболее приемлемую для них пенсионную стратегию.

При этом предусматривается:

- достижение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости на уровне 2,5-3 прожиточных минимумов пенсионера;
- достижение максимально возможной сбалансированности пенсионной системы.

Программа пенсионной реформы в Российской Федерации

Одобрена
Постановлением Правительства
Российской Федерации
от 20 мая 1998 г. № 463

1. Оценка современного состояния пенсионного обеспечения в Российской Федерации и мер по реформированию пенсионной системы, принятых после одобрения Правительством Российской Федерации Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения

За период, прошедший после одобрения Правительством Российской Федерации Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 г. № 790 «О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации»), был разработан и принят ряд нормативных актов, направленных на реализацию ее положений.

В апреле 1996 г. вступил в силу Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», на основании которого была создана основа новой инфраструктуры пенсионной системы, обеспечивающая информационную базу для мотивации уплаты страховых взносов всеми работающими. Введение персонифицированного учета должно осуществляться в опережающем порядке, так как это создает предпосылки для последующих преобразований.

Следующим шагом по введению системы персонифицированного учета стала корректировка порядка назначения и перерасчета пенсий с ориентацией на использование указанных лицевого счетов. В мае 1997 г. в Закон Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» внесены изменения, предусматривающие установление трудового стажа и определение среднемесячного заработка при назначении пенсий и их перерасчете на основе данных индивидуальных лицевых счетов.

В целях осуществления дальнейшей работы в этом направлении было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 1997 г. № 318 «О мерах по организации индивидуального (персонифицированного) учета для целей государственного пенсионного страхования». Для осуществления работ по обработке информации по индивидуальному (персонифицированному) учету в системе государственного пенсионного страхования распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1997 г. № 796-р создан Информационный центр персонифицированного учета при Пенсионном фонде Российской Федерации.

В целях поддержания материального положения пенсионеров в связи с увеличением потребительских цен на товары и услуги принят Указ Президента

Российской Федерации от 14 июня 1997 г. № 573 «О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров». Указ впервые в пенсионном законодательстве устанавливает, что начиная с 1 января 1998 г. минимальный размер пенсии по старости с учетом компенсационной выплаты не может быть ниже 80 % прожиточного минимума пенсионера. Предусмотрен и механизм поддержания этого уровня.

Федеральным законом «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» предусмотрен переход на принципиально новый механизм исчисления и увеличения государственных пенсий, основанный на определении индивидуального коэффициента для каждого пенсионера. Этот механизм исчисления пенсий не является универсальным и не решает проблем всех пенсионеров. Однако представляется возможным разработать механизм исчисления пенсии, учитывающий экономические особенности на каждом этапе развития пенсионной системы.

Новый механизм будет использован не только для исчисления пенсии, но и для ее постоянной индексации в связи с ростом средней заработной платы в стране.

Кроме того, указанный Закон позволит более объективно, чем в настоящее время, дифференцировать размеры пенсий в зависимости от трудового вклада и ограничить уравнительные тенденции в пенсионном обеспечении. Он предусматривает гибкий порядок отказа от использования пенсионных льгот отдельными категориями пенсионеров по исчислению стажа, а также рационализацию выплаты пенсий в период работы. Пенсионеру предоставляется возможность либо:

сохранять все установленные льготы, но получать пенсию в пределах существующего максимального размера (3 – 3,5 минимума);

рассчитать пенсию с применением индивидуального коэффициента без ограничения максимумом (косвенное ограничение размера пенсии задается предельным соотношением зарплат), но без учета прежних льгот.

Вместе с тем применение нового порядка определения размера пенсии затруднено в связи с недостатком финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения выплаты с 1 февраля 1998 г. пенсий, исчисленных с применением индивидуального коэффициента пенсионера.

В последнее время активно создавалась правовая основа для изменения базы для уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и ликвидации задолженности плательщиков страховых пенсионных взносов перед Фондом.

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в статью 100 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» закреплён один из важнейших страховых принципов пенсионной системы – исчисление пенсии из того дохода, который был использован при формировании финансовой базы этой системы, то есть из тех видов денежных выплат, на которые начисляются страховые взносы.

На увеличение доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, обеспечение прозрачности их расходования направлены Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июня 1997 г. № 667 «О проведении

аудита Пенсионного фонда Российской Федерации», Указы Президента Российской Федерации от 9 июня 1997 г. № 561 «О внесении дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1997 г. № 134 «Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы», от 6 марта 1997 г. № 189 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации» и от 31 декабря 1997 г. № 1391 «О мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации».

Позитивный сдвиг наблюдался в соотношении средней пенсии и средней заработной платы в стране: с 26 % в 1992 г. до 35-39 % в 1997 г. Однако этот сдвиг был достигнут за счет резкого сокращения дифференциации в размерах пенсий. В настоящее время дифференциация максимальной и минимальной пенсий составляет 1,4:1 вместо 3:1 по законодательству. Вследствие этого заработная плата практически не играет роли при исчислении размера пенсии, и у населения ослабли стимулы к «зарабатыванию» пенсии.

В период после принятия Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации наблюдалось дальнейшее увеличение количества негосударственных пенсионных фондов. Это создало определенные предпосылки для формирования разветвленной системы дополнительного пенсионного обеспечения.

Вместе с тем развитие системы негосударственного пенсионного обеспечения происходило в условиях отсутствия адекватной нормативной правовой базы, системы надзора и регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов. Это негативно отразилось на общем уровне финансовой надежности негосударственных пенсионных фондов. Уровень доверия населения к негосударственным пенсионным фондам также остается низким.

Несмотря на наличие позитивных сдвигов, в целом период, прошедший после одобрения Правительством Российской Федерации Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, характеризовался углублением финансового кризиса в системе пенсионного обеспечения.

Обострение проблем в пенсионном обеспечении было связано с появлением и быстрым нарастанием задолженности по выплате пенсий в 1995 г. – I квартале 1997 г. Учитывая, что данная проблема, непосредственно влияющая на материальное положение почти 26 % населения России, из социально-экономической стала политической, Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации был принят ряд мер по улучшению ситуации с выплатой пенсий. Начиная со второго полугодия 1997 г. пенсии выплачивались регулярно, однако уже в марте 1997 г. положение с обеспечением своевременной выплаты пенсий резко ухудшилось.

Объективной причиной финансовой нестабильности пенсионной системы является, с одной стороны, кризис неплатежей в народном хозяйстве, с другой – ее несоответствие изменившимся социально-экономическим условиям в стране.

Действующая пенсионная система сложилась, когда экономические отношения базировались исключительно на государственной (общенародной) собственности и государство жестко регулировало все сферы жизни общества и

народного хозяйства. В рамках системы пенсионного обеспечения решались многие несвойственные для нее задачи. В частности, в целях привлечения работников на работы, связанные с неблагоприятными условиями труда, в районы Крайнего Севера создано законодательство, предусматривающее снижение установленного пенсионного возраста (55 лет для женщин, 60 лет для мужчин) на 5, 10, 15 лет. Значительные преимущества установлены для назначения пенсии за выслугу лет. Такие пенсии нередко назначаются трудоспособным лицам в возрасте около 40 лет (летный состав гражданской авиации, педагогические работники, работники учреждений здравоохранения, творческие работники театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов и т.д.). Наличие многочисленных льгот по возрасту ставит трудящихся в неравные условия, приводит к ситуации, когда лица, независимо от продолжительности срока, в течение которого уплачивались взносы, и их величины, получают пенсию большего размера в течение более длительного периода.

Сегодня в России соотношение численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами, от величины которого зависит финансовая устойчивость пенсионной системы, основанной на распределительном принципе, менее благоприятное по сравнению с большинством развитых стран, за исключением Франции и Италии, несмотря на то, что Россия существенно отстает от развитых стран по средней продолжительности жизни.

Низкое соотношение численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами обусловлено не только демографическими факторами и уровнем занятости в экономике, но и низким, по сравнению с развитыми странами, возрастом выхода на пенсию для женщин и распространением практики досрочного, на 1,5 – 2 и более лет ранее общеустановленного возраста, выхода на пенсию. Доля пенсионеров, получающих пенсию досрочно (Списки N 1 и 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, которые дают право на пенсию по возрасту (по старости), на льготных условиях с учетом критериев уровней профессиональных рисков, Крайний Север и выслуга лет), составляет 17-19 %.

Число пенсионеров растет, численность работающих в народном хозяйстве снижается, что приводит к увеличению нагрузки на них по покрытию расходов на пенсионное обеспечение.

Временная нормализация финансовой ситуации в период более благоприятного в силу демографических факторов соотношения численности между пенсионерами и плательщиками взносов (2000-2007 гг.) не сможет в долгосрочной перспективе обеспечить стабильность действующей системы пенсионного обеспечения. Проведенные расчеты показывают, что в последующий период кризис пенсионной системы, основанной на существующих принципах, вновь начнет обостряться и в дальнейшем неизбежно приведет к неплатежеспособности Пенсионного фонда Российской Федерации. Подобные выводы основываются на данных долгосрочного демографического прогноза.

Стабилизации существующей распределительной системы пенсионного обеспечения можно достичь лишь через поэтапное повышение пенсионного возраста с одновременной отменой всех имеющихся льгот.

Предотвратить углубление кризиса пенсионной системы и создать предпо-

сылки для экономического роста можно только через поэтапный переход от всеобщей распределительной системы к смешанной системе пенсионного обеспечения, в которой значительную роль играют накопительные механизмы финансирования пенсий. Формирование значительных пенсионных накоплений позволит снизить финансовую зависимость пенсионной системы от соотношения численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами и тем самым существенно повысить ее устойчивость перед неблагоприятными демографическими изменениями.

В долгосрочной перспективе в качестве альтернативы действующей распределительной системе предлагается смешанная система пенсионного обеспечения, которая включает в себя:

- государственное пенсионное страхование – ведущий элемент системы, по которому выплата пенсий осуществляется в зависимости от страхового (трудового) стажа, суммы уплаченных взносов в бюджет государственного пенсионного страхования и финансируется как за счет текущих поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации, так и за счет средств, полученных от направления части обязательных страховых взносов на накопление, и за счет инвестиционного дохода от их размещения;

- государственное пенсионное обеспечение для отдельных категорий граждан, а также для лиц, которые не приобрели права на пенсию по государственному пенсионному страхованию, – за счет средств федерального бюджета;

- дополнительное пенсионное страхование (обеспечение), осуществляемое за счет добровольных взносов работодателей и работников, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, – обязательных страховых взносов.

2. Основные направления развития Концепции реформы системы пенсионного обеспечения

Развитие ситуации с пенсионным обеспечением за время, прошедшее с момента одобрения Правительством Российской Федерации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, привело к необходимости корректировки отдельных направлений пенсионной реформы:

- 1) в целях повышения долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы предлагается поэтапное, в полном соответствии с организационными и финансовыми возможностями государства и существующей пенсионной системы, введение накопительных механизмов в систему государственного пенсионного страхования;

- 2) нуждается в уточнении порядок исчисления размера пенсии с применением индивидуального коэффициента пенсионера. Индексация пенсий должна осуществляться с учетом финансовых возможностей общества и не должна привести к дальнейшей финансовой дестабилизации пенсионной системы;

- 3) необходимы изменения нормативных правовых актов по вопросам индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в системе государственного пенсионного страхования. Система персонифицированного учета должна соответствовать требованиям, связанным с введением условно-

накопительных и именных накопительных счетов граждан в механизм финансирования пенсий;

4) требуется конкретизировать подходы к реформированию льготных пенсий с использованием накопительных механизмов;

5) следует предусмотреть формирование гибкой системы эффективных стимулов для добровольного более позднего выхода на пенсию, в том числе с использованием условно-накопительных и именных накопительных счетов граждан, при которых более продолжительная работа, и соответственно, сокращение ожидаемого срока пребывания на пенсии позволяют существенно увеличивать для получателя ее ежемесячный размер. При этом такая система стимулов должна учитывать не только финансовые интересы пенсионной системы, но и изменение ситуации на рынке труда. Важно также, чтобы предлагаемые стимулы не превращались на деле в систему экономического принуждения пожилых людей к продолжению активной трудовой деятельности вопреки их возможностям и желанию;

6) целесообразно осуществить в переходный период централизацию функций учета государственного пенсионного страхования, включая его накопительный элемент, и создаваемых профессиональных пенсионных систем в рамках Пенсионного фонда Российской Федерации;

7) необходимо более четко определить правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации путем формирования Федеральной службы государственного пенсионного страхования, что позволило бы более эффективно выполнять функции государственного пенсионного обеспечения;

8) следует предусмотреть комплекс мер по дальнейшему развитию дополнительного пенсионного страхования (обеспечения), включая стимулирование пенсионных накоплений через налоговые льготы и повышение действенности гарантий их сохранности;

9) необходимо создать условия для проведения гибкой государственной политики пенсионного обеспечения в отношении отдельных категорий граждан. В этой связи необходимо принять федеральный закон о дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией, определяющий общие принципы и основания принятия решений об установлении ежемесячных доплат к пенсиям лицам, имеющим особые заслуги перед Российской Федерацией.

При подготовке соответствующего федерального закона необходимо исходить из того, что финансирование ежемесячных доплат к пенсиям указанным категориям граждан должно производиться за счет средств бюджета того уровня, который законодательно устанавливает соответствующую привилегию, а не за счет средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

3. Источники формирования финансовых ресурсов пенсионной системы

Предлагаемая модель формирования государственного пенсионного обеспечения с поэтапным введением накопительных элементов обеспечивает сбалансированность доходов и обязательств Пенсионного фонда Российской Федерации в течение всего переходного периода (до 2020 г.) без увеличения базовых

вой ставки страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Основными факторами, обеспечивающими стабилизацию финансового положения пенсионной системы в переходный период, являются:

- реформирование механизмов досрочного выхода на пенсию путем их перевода в профессиональные пенсионные системы;
- определение размера пенсионных выплат в зависимости от величины поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- учет прогнозируемой (ожидаемой) продолжительности жизни пенсионера при назначении пенсии и стимулирование более позднего выхода на пенсию через применение условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов;
- обеспечение разграничения обязательств по финансированию страховых пенсий и других пенсионных выплат между Пенсионным фондом Российской Федерации и другими источниками, включая федеральный бюджет и государственные социальные внебюджетные фонды;
- законодательное закрепление перечня нестраховых периодов, подлежащих включению в страховой стаж по государственному пенсионному страхованию, а также определение принципов и размеров финансирования возникающих в связи с этим обязательств за счет средств федерального бюджета;
- повышение собираемости страховых взносов в результате введения условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов;
- частичное финансирование с 2005 г. вновь назначаемых трудовых пенсий на накопительной основе.

Предполагается, что в долгосрочной перспективе трудовая пенсия по государственному пенсионному страхованию должна будет формироваться по распределительному и накопительному принципам в равной пропорции.

В долгосрочной перспективе тарифная политика в государственном пенсионном страховании должна ориентироваться на постепенное снижение тарифа отчислений за работников, работающих в нормальных технологических и природно-климатических условиях.

В целях развития конкуренции, повышения эффективности инвестирования пенсионных резервов предполагается в долгосрочной перспективе (после 2005 г.) предоставить гражданам возможность по своему выбору направлять часть обязательных страховых пенсионных взносов на именные накопительные пенсионные счета, открываемые ими в уполномоченных негосударственных пенсионных фондах.

При этом следует иметь в виду, что для лиц, выходящих на пенсию по старости до 2005 г., доля тарифа, установленная для зачисления на именной накопительный счет, в том числе и в случае продолжения ими активной трудовой деятельности, будет направляться исключительно в Пенсионный фонд Российской Федерации. Такое ограничение обусловлено тем, что для этой категории пенсионеров не предусматривается финансирование их пенсий за счет средств именных накопительных счетов, а будет полностью осуществляться за счет текущих поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации.

В целях сокращения скрытого субсидирования через пенсионную систему

отраслей с повышенным удельным весом рабочих мест с вредными условиями труда, а также регионов с особыми природно-климатическими условиями целесообразно рассмотреть вопрос о введении для них дополнительного тарифа страховых пенсионных взносов.

Предлагается с начала реализации настоящей Программы (2000 г.) установить: суммарный тариф отчислений страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в размере 27 % (от работодателя и работника). На начальном этапе часть страховых взносов в размере 1 % от заработной платы (дохода) работника должна зачисляться на именные пенсионные счета;

- предельную величину годового дохода работника, на которую начисляются страховые взносы;

- дополнительный тариф страховых взносов в профессиональные пенсионные системы, начисляемых на фонд оплаты труда работников, пользующихся правом досрочного выхода на пенсию.

Учитывая введение в государственное пенсионное страхование накопительных элементов и создание дополнительных стимулов для уплаты страховых взносов, необходимо рассмотреть в перспективе вопрос о перераспределении обязательств по уплате страховых взносов путем перехода к их уплате работодателем и работником на паритетной основе. При этом должен быть разработан механизм, обеспечивающий увеличение заработной платы в соответствии с повышением ставки взносов, приходящейся на работника.

В рамках перераспределения обязательств по уплате страховых взносов в сторону установления паритета ответственности работодателя и самого застрахованного лица будет более обоснованно и последовательно решена задача совершенствования тарифной политики в отношении индивидуальных предпринимателей, лиц свободных профессий и иных аналогичных категорий плательщиков, участие которых в финансировании пенсионной системы сегодня не адекватно размерам получаемых из этой системы выплат.

При этом предполагается в рамках тарифной политики по государственному пенсионному страхованию к 2010 г. выйти на ставку взноса, направляемого на формирование накоплений на именных пенсионных счетах, в размере 7-8 %, а в долгосрочной перспективе добиваться паритетного соотношения между распределительной и накопительной частями трудовых пенсий.

Предлагается следующая последовательность увеличения накопительного элемента тарифа по государственному пенсионному страхованию: 2000 г. – 1 %; 2003 г. – 3 %; 2006 г. – 5 %; 2009 г. – 7 %.

Указанное повышение будет достигнуто путем перераспределения в пределах установленного страхового тарифа в пользу накопительной части взносов.

В целях обеспечения долгосрочной стабильности пенсионной системы при внедрении накопительных элементов финансирования пенсий представляется целесообразным в ближайшее время принять программу тарифной политики Пенсионного фонда Российской Федерации на 2000-2020 гг., в которой должен быть представлен график периодического пересмотра тарифа взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации с учетом повышения доли накопительной составляющей.

4. Роль персонифицированного учета

Начиная с 2000 г., персонифицированным учетом будет охвачено все население Российской Федерации. В рамках системы персонифицированного учета на каждое застрахованное лицо открывается индивидуальный лицевой счет. В настоящее время система персонифицированного учета обеспечивает сбор сведений о трудовом стаже и зарплате, на который начисляются пенсионные взносы. Кроме того, в лицевой счет включаются сведения о времени работы каждого застрахованного лица в особых условиях труда, в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, а также на работах, дающих право на пенсию за выслугу лет, и о нестраховых периодах.

В то же время для обеспечения внедрения условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов граждан на лицевом счете должна аккумулироваться следующая дополнительная информация:

- сумма страховых взносов, уплаченных работодателем за застрахованное лицо на распределительных принципах;
- сумма страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо и направленных на накопление;
- сумма начисленного инвестиционного дохода, связанного с инвестированием части страховых взносов, направляемых на накопление;
- сумма страховых взносов, перечисляемых через Пенсионный фонд Российской Федерации в профессиональные пенсионные системы (в переходный период), а также начисленный инвестиционный доход по этим накоплениям.

Для того, чтобы в максимальной степени отразить указанную информацию, с 2000 г. в составе лицевого счета каждого застрахованного лица должны быть открыты следующие субсчета:

- условно-накопительный счет, на котором отражаются взносы, уплаченные работником или за работника работодателем на распределительной основе. На базе условно-накопительных счетов застрахованным лицам будет назначаться часть трудовой пенсии, которая финансируется из распределительного источника;
- именной накопительный пенсионный счет, на котором отражаются страховые взносы, идущие на накопление, и регистрируется начисленный инвестиционный доход, связанный с их инвестированием;
- профессиональный пенсионный счет, открываемый для работников, участвующих в обязательных профессиональных пенсионных системах. На этом счете отражаются дополнительные взносы, уплачиваемые работодателями для финансирования досрочного выхода на пенсию, а также начисленный инвестиционный доход, полученный от инвестирования этих средств через профессиональные пенсионные системы.

Назначение и выплата пенсий по всем трем видам субсчетов должны будут производиться на основе особых правил, отдельно и независимо друг от друга.

5. Трудовые пенсии

5.1. Общие положения

Размер трудовых пенсий предполагается исчислять только исходя из страховых признаков: возраста, страхового стажа, страховых взносов, заработной платы (дохода), с которой уплачивались страховые взносы, а также пенсионных накоплений (пенсионных резервов), отнесенных на именные накопительные счета застрахованных.

Страховой стаж застрахованного лица представляет собой суммарную продолжительность периодов трудовой деятельности застрахованного лица в течение его жизни, за которые уплачивались страховые взносы.

Начиная с 2001 г., трудовые пенсии выходящим на пенсию по старости будут назначаться в рамках системы персонифицированного учета на основе условно-накопительных счетов. В связи с этим за период, начиная с 2001 г., основным страховым показателем, на основе которого формируется часть будущей трудовой пенсии, финансируемой на распределительной основе, должен стать размер уплаченных страховых взносов.

Основным источником финансирования части трудовых пенсий, назначаемых на распределительной основе по данным условно-накопительных счетов, должны служить текущие поступления в Пенсионный фонд Российской Федерации, за исключением страховых взносов, направленных на накопление, и доходов от их инвестирования.

Страховые взносы, направленные на накопление, и доходы от их инвестирования образуют пенсионные резервы, которые подлежат инвестированию Пенсионным фондом Российской Федерации через независимые управляющие компании и могут расходоваться лишь на выплату части трудовых пенсий лицам, которые имеют соответствующие накопления на именных накопительных счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации.

Учитывая всеобщий характер включения работников в накопительную схему и незначительность накопленных ресурсов для работников, выходящих на пенсию в течение первых 5 лет с момента введения накопительных элементов, предусматривается использовать их на частичное финансирование выплат пенсий лишь после 2005 г.

Таким образом, начиная с 2005 г., трудовые пенсии для большинства выходящих на пенсию по старости будут состоять из двух частей, назначаемых на распределительной и накопительной основе.

По мере роста пенсионных накоплений застрахованных лиц часть трудовой пенсии, финансируемой из накопительного источника, будет возрастать и в долгосрочной перспективе может достигнуть величины, равной величине трудовой пенсии, финансируемой на распределительной основе.

В связи с этим необходимо будет предусмотреть с 2005 г. внесение изменений в порядок исчисления трудовых пенсий, финансируемых на распределительной основе. Относительная величина части пенсий, назначаемых на распределительной основе, должна постепенно уменьшаться по мере возрастания части пенсий по накопительной схеме.

В целях предотвращения чрезмерной дифференциации пенсий, назначаемых на основе условно-накопительных счетов и именных накопительных пенсионных счетов, а также в целях стимулирования работников к уплате страховых взносов целесообразно ввести максимальный уровень индивидуальных доходов, выше которого не должны уплачиваться обязательные страховые взносы.

Для более полной реализации принципов социальной справедливости и повышения мотивации своевременной и полной уплаты страховых взносов застрахованными по государственному пенсионному страхованию лицами предполагается законодательно обеспечить права наследования накопленных на именных накопительных счетах пенсионных резервов пережившим супругом и (или) лицами, находящимися на иждивении застрахованного.

5.2. Назначение трудовых пенсий на основе условно-накопительных счетов

В основе применения условно-накопительных счетов лежит принцип регистрации взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации на индивидуальном лицевом счете каждого работника таким образом, как если бы эти взносы составляли реальные пенсионные накопления. В частности, производится индексация взносов, отраженных на условно-накопительном счете, или условное начисление на них процентов по согласованным ставкам.

На момент выхода работника на пенсию размер его пенсии за счет распределительной составляющей определяется в рублях.

Использование условно-накопительных счетов для назначения трудовых пенсий, финансируемых на распределительной основе, предполагается осуществить с 2001 г. после завершения внедрения персонифицированного учета в Российской Федерации.

При этом для лиц, вышедших на пенсию до 2001 г., сохраняется действующий порядок исчисления и увеличения государственных пенсий, закрепленный в Законе Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» и в Федеральном законе «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий».

Принимая во внимание то обстоятельство, что персонифицированный учет пенсионных взносов на условно-накопительных счетах станет возможным, начиная с 2000 г., необходимо будет использовать поэтапный переход с целью:

- отражения на условно-накопительных счетах первоначального условного капитала, сформированного работниками в период до 2000 г.;
- введения поправочных коэффициентов для частичной компенсации снижения средних размеров пенсий у женщин по сравнению с размером пенсий у мужчин в связи с переходом к определению размера пенсии с учетом ожидаемой продолжительности жизни после выхода на пенсию;
- регулирования соотношения между распределительными и накопительными источниками формирования пенсий с учетом доведения в долгосрочной перспективе средней величины части пенсии, выплачиваемой из накопительных источников, примерно до 50 % суммарной трудовой пенсии.

По завершении переходного периода величина пенсии для мужчин и женщин должна будет определяться путем деления суммы накопленных страховых

взносов, включая величину условного капитала, на ожидаемую продолжительность жизни в месяцах после достижения пенсионного возраста (с применением в случае необходимости поправочных коэффициентов).

Во избежание единовременного снижения уровня пенсий для женщин, выходящих на пенсию в 2001 г. и последующие годы, предполагается использовать переходный механизм исчисления пенсии для женщин, рассчитанный на 10 лет. В первый год переходного периода предлагается определять пенсию для женщин, выходящих на пенсию в 55 лет, исходя из ожидаемой продолжительности жизни женщин в 60 лет, что выравнивает размер их пенсии с размером пенсии, назначаемой мужчинам в возрасте 60 лет. При этом в течение последующих лет переходного периода величина ожидаемой продолжительности жизни, используемая для назначения пенсии для женщин, выходящих на пенсию в 55 лет, будет повышаться на полгода каждый год.

Таким образом, в конце 10-летнего переходного периода величина пенсии у женщин, выходящих на пенсию в 55 лет, будет определяться исходя из ожидаемой продолжительности жизни женщин в 55 лет. В результате формируется механизм постепенного усиления стимулов для выравнивания возраста выхода на пенсию по старости для мужчин и женщин.

5.3. Введение накопительных элементов финансирования трудовых пенсий

Программой предполагается поэтапное внедрение в государственное пенсионное страхование накопительных элементов финансирования пенсий.

На первом этапе, начиная с 2000 г., планируется зачислять на именной пенсионный счет часть обязательных страховых взносов, уплачиваемых в размере 1 % с заработной платы (дохода).

Работодатели уплачивают страховые взносы в установленном порядке. Вся сумма страховых взносов зачисляется на счет доходов регионального отделения Пенсионного фонда Российской Федерации.

Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации в установленные сроки зачисляет страховые взносы исходя из установленного тарифа страховых взносов на отдельный балансовый счет и перечисляет эти средства на отдельный банковский счет Пенсионного фонда Российской Федерации по учету накопительных пенсионных взносов.

Затем эти средства в установленные сроки направляются на расчетные счета управляющих компаний. Пенсионный фонд Российской Федерации использует эти средства исключительно на указанные цели.

Инвестирование пенсионных накоплений осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Управление инвестиционным портфелем должны осуществлять управляющие компании. Управляющие компании должны отвечать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации. Список таких компаний будет утверждаться Правительством Российской Федерации по результатам проведения тендера.

Размер части пенсии, финансируемой за счет накопительного источника, определяется на основе расчета аннуитета (пожизненно выплачиваемая пенсия)

исходя из величины накоплений на именном счете, ожидаемой доходности по остатку накоплений в период выплаты пенсии и ожидаемой продолжительности жизни застрахованных лиц на момент их выхода на пенсию.

В процессе подготовки нормативных актов предстоит решить вопросы, связанные с применением вводимых накопительных элементов финансирования пенсий к отдельным категориям застрахованных, в первую очередь к лицам, которые при этом будут продолжать активную трудовую деятельность после выхода на пенсию.

6. Профессиональные пенсионные системы

6.1. Реформа льготного пенсионного обеспечения по условиям труда

Трансформация действующего порядка назначения пенсий по старости с уменьшением возраста в связи с особыми условиями труда предполагает осуществление мер, направленных на перевод их в предмет деятельности профессиональных пенсионных систем. Предполагается рассмотреть вопрос о назначении досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда на основании применения действующих в настоящее время Списков № 1 и 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, которые дают право на пенсию по возрасту (по старости), на льготных условиях с учетом критериев уровней профессиональных рисков. Эти критерии целесообразно применять как обязательное условие реализации прав на профессиональную пенсию, что позволит осуществить постепенный переход от формальных оснований признания права на льготную пенсию на основе Списков № 1 и 2 к установлению этого права в зависимости от степени фактического риска отдельных видов производственной (трудовой) деятельности для здоровья и трудоспособности каждого конкретного работника.

Для профессий и должностей, включенных в Списки № 1 и 2 и связанных с относительно высокими факторами профессионального риска, страхование работников работодателями с помощью профессиональных пенсионных систем должно быть обязательным. В тех случаях, когда уровень профессионального риска относительно низкий, предполагается страхование работников в профессиональных пенсионных системах сделать добровольным.

За каждое застрахованное лицо, работающее в особых условиях труда, работодатель уплачивает страховые взносы по дополнительному тарифу.

Введение дополнительного тарифа страховых взносов должно быть синхронизировано с проведением налоговой реформы, предполагающей снижение общего уровня налогообложения фонда оплаты труда. Дополнительный тариф страховых взносов должен быть установлен таким образом, чтобы он не вызвал общего повышения уровня налогообложения фонда оплаты труда, сложившегося до проведения налоговой реформы.

При этом необходимо устанавливать предельное значение тарифа дополнительных взносов для предприятий и организаций различных отраслей таким образом, чтобы суммарный объем страховой и налоговой нагрузки на фонд оплаты труда предприятий и организаций по обоим видам государственного

пенсионного страхования не превышал действующего в настоящее время.

Для обеспечения решения указанной задачи необходимо в рамках реорганизации системы льготных пенсий, назначаемых как в связи с особыми условиями труда, так и в связи с проживанием в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, подготовить проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство, обеспечивающих реальное снижение страховой и налоговой нагрузки на фонд оплаты труда.

Страховые взносы по дополнительному тарифу перечисляются в уполномоченные негосударственные пенсионные фонды. При этом необходимо обеспечить контроль со стороны Пенсионного фонда Российской Федерации в рамках персонифицированного учета плательщиков взносов и негосударственных пенсионных фондов.

Предлагаемый подход к организации профессионального пенсионного страхования непосредственно связан с внедрением системы персонифицированного учета в системе государственного пенсионного страхования на всей территории Российской Федерации, полномасштабное функционирование которой начнется в 2000 г.

Исходя из возможностей системы персонифицированного учета, предусматривается, что с 1 января 1999 г. должно быть прекращено приобретение новых прав по досрочному выходу на пенсию в связи с переходом к формированию профессиональных пенсионных систем.

Лица, которые по состоянию на 1 января 2000 г. имеют минимальный стаж, необходимый для досрочного выхода на пенсию, сохраняют право на получение пенсии из Пенсионного фонда Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Если при этом они продолжают работать на рабочих местах с особыми условиями труда, то дополнительные страховые взносы, уплачиваемые за этих лиц работодателями, должны поступать в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и расходоваться на выплату досрочных пенсий.

Лица, которые по состоянию на 1 января 2000 г. будут иметь более половины требуемого стажа, приобретают право на получение пенсии на льготных условиях из Пенсионного фонда Российской Федерации. Однако продолжительность периода получения льготной пенсии будет сокращаться в зависимости от того, сколько месяцев недостает застрахованному лицу до полного минимального стажа. Если при этом указанные лица продолжают работать на рабочих местах с особыми условиями труда, то дополнительные страховые взносы, уплачиваемые за них работодателями, должны поступать в соответствующие профессиональные пенсионные системы и обеспечивать формирование досрочной (льготной) пенсии на накопительной основе. Выплата пенсии с момента наступления права на досрочную пенсию в соответствии с законодательством Российской Федерации до наступления возраста, в котором льготная пенсия начинает выплачиваться этим лицам Пенсионным фондом Российской Федерации, должна будет осуществляться исключительно через профессиональные пенсионные системы.

Целесообразно рассмотреть вопрос о применении метода условно-

накопительных счетов при исчислении пенсий по условиям труда, выплачиваемых Пенсионным фондом Российской Федерации.

Для лиц, работающих в особых условиях труда, которые не обслуживаются ни одним из уполномоченных негосударственных пенсионных фондов, страховые взносы должны будут уплачиваться в Пенсионный фонд Российской Федерации по повышенным тарифам. Эти взносы будут помещаться на специальный счет в рамках накопительной системы.

В профессиональных пенсионных системах взносы работодателей должны относиться к затратам на производство продукции (работ, услуг). Целесообразно также предоставлять в рамках профессиональных пенсионных систем льготы в части налогообложения инвестиционного дохода.

6.2. Реформа условий назначения пенсий за выслугу лет и в связи с работой на Крайнем Севере

Нуждается в дальнейшей проработке вопрос о реформировании пенсий за выслугу лет. Более предпочтительным представляется введение для работников, имеющих право на эти пенсии, компенсационных надбавок за выслугу лет, выплачиваемых к заработной плате.

Нуждается в пересмотре вопрос о льготном пенсионном обеспечении работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В связи с новым порядком определения размера пенсии с применением индивидуального коэффициента пенсионера районный коэффициент упраздняется. В этой связи для лиц, работающих в экстремальных природно-климатических условиях, представляется предпочтительным введение компенсационных надбавок к заработной плате.

Предложения по реформе существующей системы досрочных пенсий в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в целом аналогичны предложениям по реформированию системы досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда.

За каждое застрахованное лицо, работающее в местностях с особыми природно-климатическими условиями, работодатель должен уплачивать страховые взносы по дополнительному тарифу. Однако в отличие от досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда дополнительный тариф взносов должен быть распространен на весь фонд оплаты труда работников, занятых в соответствующих местностях. Дополнительный тариф страховых взносов должен быть установлен таким образом, чтобы он не вызвал общего повышения уровня налогообложения фонда оплаты труда, сложившегося до проведения налоговой реформы.

Предусматривается, что с 1 января 2000 г. должно быть прекращено приобретение новых прав по государственным досрочным пенсиям в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Лица, которые по состоянию на 1 января 1999 г. набрали минимальный стаж, необходимый для досрочного выхода на пенсию по этим основаниям, сохраняют право на получение пенсии из Пенсионного фонда Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Если при этом они продол-

жают работать на рабочих местах в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, то дополнительные страховые взносы, уплачиваемые за них работодателями, должны поступать в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и расходоваться на выплату текущих льготных пенсий.

Лица, которые по состоянию на 1 января 2000 г. будут иметь более половины требуемого стажа, приобретают право на получение льготной пенсии из Пенсионного фонда Российской Федерации. Однако период получения льготной пенсии будет сокращаться в зависимости от того, сколько месяцев недостаёт застрахованному лицу до полного минимального стажа. Если при этом указанные лица продолжают работать на рабочих местах в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, то дополнительные страховые взносы, уплачиваемые за них работодателями, должны поступать в уполномоченные негосударственные пенсионные фонды и обеспечивать формирование дополнительной льготной пенсии на накопительной основе. Выплата пенсии с момента наступления права на досрочную пенсию в соответствии с законодательством Российской Федерации до наступления возраста, в котором льготная пенсия начинает выплачиваться этим лицам Пенсионным фондом Российской Федерации, должна будет осуществляться исключительно через профессиональные пенсионные системы.

Льготные пенсии для лиц, имеющих по состоянию на 1 января 2000 г. менее половины минимального стажа, необходимого для досрочного выхода на пенсию, должны формироваться исключительно на накопительной основе через уполномоченные негосударственные пенсионные фонды.

7. Развитие добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования)

Реформирование государственного пенсионного страхования не препятствует развитию добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования). Такое страхование может осуществляться как за счет средств самих застрахованных, так и за счет средств работодателей в рамках коллективных и индивидуальных трудовых договоров.

Формирование системы добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования) должно опираться на развитие и повышение финансовой надежности ныне действующих негосударственных пенсионных фондов.

Налогообложение добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования) целесообразно организовать по следующей схеме:

- освобождение взносов на добровольное дополнительное пенсионное обеспечение (страхование) от подоходного налога и налогообложения прибыли в пределах установленного норматива;
- полное или частичное освобождение доходов от операций с пенсионными резервами от налога на прибыль и налога на прирост капитала;
- взимание подоходного налога с пенсионных выплат.

В целях обеспечения надежности системы добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования) необходимо сформировать эффективный механизм надзора и регулирования ее деятельности, включая:

– реорганизацию существующих органов контроля и регулирования развития системы добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования) с целью расширения их функций, повышения эффективности и ответственности;

– совершенствование системы учета и отчетности в сфере добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования) и обеспечение ее информационной прозрачности;

– установление требований к договорам, заключаемым негосударственными пенсионными фондами с управляющими компаниями и депозитариями.

Помимо этого, важными элементами повышения надежности системы добровольного дополнительного пенсионного обеспечения (страхования) должно явиться ужесточение требований к лицензированию деятельности страховых организаций, а также установление жестких нормативов по инвестированию, что позволит минимизировать риски.

Исключительно важную роль в развитии негосударственных пенсионных фондов приобретает формирование многоуровневой системы гарантий сохранности пенсионных накоплений.

Первый уровень таких гарантий – обязательный резервный фонд негосударственного пенсионного фонда, порядок формирования которого будет установлен нормативными актами.

Второй уровень гарантий составляет собственный капитал управляющих компаний, депозитариев и негосударственного пенсионного фонда.

Третий уровень гарантий – гарантийный страховой фонд, образуемый как саморегулируемая организация, подлежащий прямому государственному контролю. Участие в гарантийном страховом фонде целесообразно сделать обязательным для всех негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих обязательное пенсионное страхование.

Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации

Одобрена
Постановлением Правительства
Российской Федерации
от 7 августа 1995 г. № 790

I. Состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации и необходимость ее реформы

Состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (далее именуется – пенсионная система) представляет собой одну из острейших социально – экономических проблем в период перехода к рыночным отношениям.

Социальная значимость пенсионного обеспечения определяется тем, что оно затрагивает жизненно важные интересы почти 37 млн престарелых, инвалидов и членов семей, потерявших кормильца.

В настоящее время государственная пенсионная система Российской Федерации переживает кризис, который был в значительной мере спровоцирован резким скачком цен в 1992 г., не сопровождавшимся принятием действенных мер по поддержанию покупательной способности пенсии. Доходы пенсионеров хронически отстают от уровня цен. Реальное содержание среднего размера пенсии по старости (с учетом компенсации) в декабре 1994 г. было почти в 2 раза ниже (в сопоставимых ценах), чем до начала либерализации цен в декабре 1991 г.

Основной проблемой пенсионного обеспечения на данном этапе развития общества является низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий при достаточно высоком тарифе страховых взносов, уплачиваемых на цели пенсионного обеспечения (29 % фонда оплаты труда). В 1994 г. средний размер пенсии составил около 35 % средней заработной платы против соответственно 34 % в 1993 г. и 25 % в 1992 г.

Ситуация с пенсионным обеспечением усугубляется еще и тем обстоятельством, что заработная плата практически не играет сколько-нибудь заметную роль при исчислении размера пенсии. Максимальный размер пенсии устанавливается всем работникам, которые имели заработки, превышающие 55-65 % средней заработной платы. Это связано с существующим искусственным ограничением размера пенсии тремя минимальными размерами пенсии, а для лиц, работавших в неблагоприятных условиях труда, – тремя с половиной минимальными размерами пенсии.

Особо остро стоит проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжает снижаться. Так, в 1992 г. минимальный размер пенсии составлял 84,6 % прожиточного минимума, в 1993 г. – 78,5 %, в 1994 г. – 66,6 %. При

этом, если в январе 1994 г. данное соотношение составляло 79 %, то в декабре 1994 г. оно упало до 52 %, а в марте 1995 г. – до 45-47 %.

На протяжении 1992-1993 гг. и частично 1994 г. удавалось поддерживать минимальный размер пенсии на уровне, который был приближен к величине прожиточного минимума, за счет уменьшения дифференциации размеров других пенсий. В первой половине 1992 г. пенсии выплачивались практически в одинаковом размере – 342-410 руб.

Во второй половине 1992 г. и в 1994 г. было проведено поэтапное «осовременивание» прошлых заработков для исчисления пенсий, направленное на увеличение дифференциации их размеров. Это в значительной степени сократило финансовые возможности для принятия неотложных мер по повышению минимальных пенсий и, как следствие, привело к снижению их реального содержания.

Попытки поднять уровень пенсионного обеспечения путем периодического (раз в три месяца) увеличения минимального размера пенсии не дали желаемого результата, поскольку при существующем порядке индексации пенсий данная мера влекла за собой кратное повышение размеров всех пенсий, включая максимальные, размеры которых составляют от 3 до 6,3 минимальных размеров пенсии. Таким образом, невозможно повысить минимальный размер пенсии не увеличивая при этом на еще большую величину максимальный размер пенсии, и, следовательно, сконцентрировать финансовые ресурсы пенсионной системы на решении проблемы низкого уровня минимальных пенсий.

Принятые меры по «осовремениванию» прошлых заработков, исходя из которых исчислялись пенсии, также не привели к ожидавшимся результатам. Повышение пенсий лицам, имевшим в прошлом более высокие заработки, вызвало недовольство пенсионеров, которые имели низкие заработки, но получившие максимальные пенсии благодаря тому, что максимальный размер пенсии искусственно сдерживался в прошлом. Именно это обстоятельство явилось одной из основных причин, приведших к развитию уравнительных тенденций в пенсионном обеспечении и необходимости проведения пенсионной реформы 1990 г.

Положение усугубляется тем обстоятельством, что в последние годы по причине все еще заниженного максимального размера пенсии растет число лиц, получающих пенсию в максимальных и близких к ним размерах.

Таким образом, идет процесс постоянного уменьшения дифференциации размеров основной массы пенсий.

Совершенно очевидно, что в настоящее время система пенсионного обеспечения пытается решить практически нерешаемую задачу – одновременно довести минимальный размер пенсии до уровня прожиточного минимума и осуществить дифференциацию размеров пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада.

Решить эту проблему возможно только путем либо значительного увеличения поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации, либо рационализации и оптимизации самой пенсионной системы за счет изменения ряда норм действующего законодательства, которые не представляются оправданными с социальной и экономической точки зрения.

В связи с невозможностью повышения минимального размера пенсии до социально приемлемого уровня путем линейной индексации всех пенсий в 1993 г. был применен механизм выплаты компенсаций, увеличивающих все пенсии на фиксированную величину. Естественно, что использование такого механизма повышения пенсий вызывает отрицательное отношение к нему пенсионеров, получающих относительно высокие пенсии. Достаточно отрицательно относятся к такому методу и законодатели, которые, хотя и закрепили в законе возможность повышения пенсий путем выплаты компенсационных надбавок, однако регулярно пытаются провести очередное повышение пенсий путем их линейной индексации. В 1994 г. линейная индексация пенсий осуществлялась 3 раза подряд (во II, III и IV кварталах).

Проведенное с февраля 1995 г. повышение размера пенсий путем увеличения компенсационной выплаты, имевшее своей целью доведение минимального уровня пенсионного обеспечения до 65 % прожиточного минимума пенсионера, прошло с большим трудом, но в результате опережающего роста цен и недостаточности выделенных средств не достигло своей цели. В конечном итоге минимальный размер пенсии в феврале 1995 г. остался на том же уровне, на каком он находился в конце 1994 г. (приблизительно 52 % прожиточного минимума пенсионера). После февральского увеличения компенсационной выплаты до 39360 руб. законодатели уже дважды принимали решение о линейном повышении пенсий, причем одно из них досрочно. Кроме того, законодатели пытаются интегрировать компенсационную выплату в законодательно установленный размер минимальной пенсии. Если эта мера будет осуществлена, то при очередном линейном повышении пенсий реальный уровень минимальной пенсии еще более снизится.

Из-за недостаточности средств, позволяющих повышать размеры пенсий без ущерба для отдельных категорий пенсионеров, стало практически невозможным проводить какую-либо социально приемлемую политику в области пенсионного обеспечения.

Существующие в этой области проблемы в первую очередь вызваны сужением финансовой базы пенсионного обеспечения. Доля заработной платы, с которой взимаются взносы на финансирование пенсий, в общих доходах населения сократилась с 69,9 % в 1992 г. до 46,6 % в 1994 г. и в 1995 г. по прогнозам составит 37 %. Одновременно повысилась доля средств, предоставляемых работникам в виде выплат социального характера. По отношению к среднемесячной заработной плате эти выплаты составляли в 1994 г. в различных отраслях от 17 до 30 %. А взносы на пенсионное обеспечение с этих сумм не взимались. Наряду с этим постоянно уменьшается численность занятых в народном хозяйстве, которая сократилась с 1991 г. по 1994 г. с 75,8 млн чел. до 69,4 млн чел., и усиливается процесс уклонения от уплаты налогов. В результате всех этих негативных явлений сложилась ситуация, при которой расчетное соотношение численности плательщиков взносов на пенсионное обеспечение к численности пенсионеров составляет менее 1,4 к 1, в то время как по статистическим данным о численности занятых оно должно составлять 1,8 к 1.

В такой ситуации повышение страховых тарифов не сможет решить про-

блемы стабильного финансирования пенсионного обеспечения, поскольку оно ляжет на плечи законопослушных работодателей, численность которых неуклонно снижается.

Неблагоприятное соотношение численности плательщиков взносов на пенсионное обеспечение и пенсионеров обуславливается рядом особенностей российской пенсионной системы. Среди таких особенностей можно назвать: относительно низкий пенсионный возраст, высокую долю пенсионеров – льготников, возможность получения пенсии при продолжении трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста, приток пенсионеров из республик бывшего СССР. В результате этого соотношение экономически активного населения и пенсионеров составило 1,8 к 1, в то время как в странах с рыночной экономикой данное соотношение составляет 2,2 – 2,4 к 1.

Переход к рыночным отношениям все больше и больше вскрывает недостатки, свойственные самой пенсионной системе и без устранения которых невозможно ее устойчивое развитие и повышение уровня пенсионного обеспечения в будущем.

Пенсионная реформа предполагает рационализацию и оптимизацию условий и норм пенсионного обеспечения, повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения имеющихся ресурсов и улучшения их использования. Оптимизация нагрузки пенсионной системы на экономику должна содействовать стабилизации и развитию экономики и, как следствие этого, привести к улучшению материального обеспечения пенсионеров.

Пенсионная реформа на первом этапе должна проводиться с учетом пропорций, сложившихся в распределении валового внутреннего продукта, соотношения среднего уровня трудовых пенсий со средней заработной платой. Это не означает, что указанные пропорции и соотношения не будут меняться. Например, в данный момент доля расходов на пенсии, выплачиваемые за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации, не превышает 5,4 % валового внутреннего продукта. Этот показатель сформировался косвенно, через соотношение расходов на пенсии с фондом оплаты труда, которое задано тарифом страховых взносов в пенсионный фонд (29 % фонда оплаты труда). Таким образом, в зависимости от сохранения или изменения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте будет сохраняться или изменяться и доля расходов на пенсии при неизменности всех параметров пенсионного обеспечения.

При осуществлении пенсионной реформы необходимо учитывать экономические, демографические и социальные процессы, происходящие в стране. На этапе подготовки Концепции реформы пенсионной системы представляется возможным выделить лишь общие тенденции, с учетом которых должна осуществляться пенсионная реформа.

Важнейшей тенденцией такого рода является интеграция Российской Федерации в мировую систему хозяйства и переход к рыночной экономике, характеризующейся свободным перемещением товаров, услуг, рабочей силы и капитала, а также конкуренцией не только на внешнем, но и на внутреннем рынке. Все это потребует создания условий для обеспечения конкурентоспособности российских товаропроизводителей, в том числе реорганизации пенсионной систе-

мы таким образом, чтобы снизить издержки производства. С другой стороны, интеграция Российской Федерации в мировую систему хозяйства потребует сближения пенсионного законодательства Российской Федерации с пенсионным законодательством других стран и, в первую очередь европейских, которые, хотя и установили высокие стандарты в этой области, однако имеют весьма рациональные пенсионные системы, позволяющие национальным товаропроизводителям оставаться конкурентоспособными.

Другая тенденция заключается в усилении процесса старения населения. По данным микропереписи 1994 г., за последние 5 лет на 2 пункта увеличился удельный вес лиц старше трудоспособного возраста (это соответствует темпу прироста населения за 1979 – 1989 гг.). В настоящее время доля этих лиц составляет около 21 % всего населения, а доля лиц трудоспособного возраста уменьшилась до 56 %. В этих условиях в целях снижения экономической нагрузки на трудоспособное население необходимо более четко определить круг лиц, нуждающихся в государственных гарантиях по пенсионному обеспечению.

Следующей важной тенденцией является снижение доли занятых вообще и занятых по найму, в частности, в общей численности трудоспособного населения, что обуславливает необходимость изменения форм пенсионного обеспечения и более тесной увязки уровня пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы или прошлым трудовым вкладом.

Наконец, невозможность в рамках пенсионного законодательства одновременно обеспечить повышение минимального уровня пенсионного обеспечения и социально справедливую дифференциацию пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада, требует перехода к новому порядку исчисления размеров пенсий, который позволил бы решать эти проблемы.

II. Основные цели и принципы пенсионной реформы

Основными целями пенсионной реформы являются:

- 1) реализация гарантированного Конституцией Российской Федерации права граждан на пенсионное обеспечение в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- 2) обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы и создание предпосылок для устойчивого развития пенсионного обеспечения на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования;
- 3) адаптация системы пенсионного обеспечения к развивающимся в Российской Федерации рыночным отношениям;
- 4) рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;
- 5) повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования системы управления пенсионным обеспечением.

Исходя из заявленных выше целей реформа должна основываться на следующих принципах:

- 1) каждый имеет право на государственное пенсионное обеспечение в слу-

чае утраты трудоспособности вследствие старости, инвалидности, при потере кормильца и в иных случаях, установленных законом;

2) каждый работающий по найму подлежит обязательному государственному пенсионному страхованию;

3) каждый застрахованный по обязательному государственному пенсионному страхованию имеет право на трудовую пенсию в соответствии с продолжительностью страхования и заработком, с которого уплачивались страховые взносы;

4) финансирование государственного пенсионного обеспечения основывается на принципе солидарности, включая солидарность поколений, субъектов Российской Федерации и отраслей экономики;

5) средства обязательного государственного пенсионного страхования используются исключительно на пенсионное обеспечение застрахованных по правилам и нормам, установленным законом. Часть этих средств централизуется и перераспределяется в целях обеспечения пенсионных гарантий граждан независимо от их места жительства на территории Российской Федерации. Расходы на пенсионное обеспечение лиц, не участвовавших в пенсионном страховании, покрываются за счет средств федерального бюджета.

Из изложенного следует необходимость в процессе реформы пересмотреть практически все основные принципы пенсионной системы.

III. Будущее построение пенсионной системы

Основные черты будущей пенсионной системы предопределены ее нынешним содержанием. Концепцией предусматривается не разрушение, а сохранение и укрепление оправдавшей себя государственной пенсионной системы с учетом необходимости развития новых форм пенсионного обеспечения. С введением в государственную систему пенсионного обеспечения так называемых социальных пенсий и провозглашением права на создание негосударственных пенсионных систем возникли предпосылки для развития трехуровневой пенсионной системы.

В настоящее время в Российской Федерации предоставляются трудовые и социальные пенсии. Сфера распространения социальных пенсий ограничивается и достаточно длительное время будет ограничиваться социально – экономическим развитием общества в прошлом, которое характеризовалось полной занятостью трудоспособного населения и правом практически каждого нетрудоспособного гражданина на трудовую пенсию за свой (или кормильца) стаж работы.

Однако по мере развития рыночной экономики контингент лиц, не имеющих трудового (страхового) стажа, будет расширяться, а роль социальных пенсий возрастать. Государство с социально ориентированной экономикой не может игнорировать проблемы материального обеспечения значительного круга нетрудоспособных, по разным причинам не охваченных социальным страхованием.

Таким образом, первым уровнем системы государственных пенсий является базовая пенсия, которая в перспективе должна заменить социальную пенсию.

Вторым уровнем является трудовая (страховая) пенсия. Роль этого типа

государственной пенсии определяет всю организацию социального, и в первую очередь пенсионного, страхования. В контексте реформы она должна быть освобождена от несвойственных ей функций и соответствовать природе солидарности поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование. Из этого следует принципиальное требование к реформе трудовых пенсий: соответствие условий предоставления и размеров пенсий объему участия в социальном страховании каждого конкретного лица, зависящему от продолжительности страхования и величины взносов.

При определении права на пенсию и ее размера периоды, не связанные с уплатой страховых взносов, могут учитываться при условии возмещения соответствующих расходов за счет средств федерального бюджета (учеба, воинская служба по призыву и др.). Это означает последовательное осуществление в пенсионной системе страховых принципов, исключая какие-либо привилегии для отдельных слоев или групп застрахованных.

Третий уровень системы пенсионного обеспечения должны составлять негосударственные пенсии. Негосударственное пенсионное обеспечение в пенсионной системе рассматривается как дополнительное по отношению к государственному и может осуществляться как в форме дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики либо территорий, так и в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств на свое дополнительное пенсионное обеспечение в страховых компаниях или пенсионных фондах. Обе эти формы должны развиваться. Вместе с тем становление и развитие дополнительных профессиональных пенсионных систем на современном этапе является приоритетной задачей и должно стимулироваться в первую очередь.

В связи с трудным экономическим положением создание дополнительных профессиональных пенсионных систем для работников всех организаций на современном этапе не представляется возможным. Поэтому их формирование будет осуществляться постепенно, по мере готовности отдельных организаций и их групп, отраслей хозяйства или территорий создавать у себя такие системы, а также возможности государства предоставить соответствующие льготы.

После принятия решения о создании дополнительной профессиональной пенсионной системы она становится обязательной и не может быть ликвидирована по решению ее учредителей.

Дополнительная профессиональная пенсионная система должна удовлетворять целому ряду требований. Прежде всего она обязана обеспечивать выплату пенсий, а не единовременных сумм, и координироваться с государственной пенсионной системой в отношении видов пенсий и условий их назначения.

Дополнительная профессиональная пенсионная система может быть как с установленными выплатами, так и с установленными взносами, солидарной либо накопительной или использовать одновременно оба эти принципа. Ее финансирование может осуществляться как исключительно за счет взносов работодателя, так и с участием работников. В то же время все обязательства по пенсионной системе должны иметь финансовое покрытие в форме накопленных активов и будущих поступлений взносов (актуарный баланс).

При финансировании указанных пенсионных систем исключительно за счет взносов работодателя в ней может быть предусмотрен определенный период времени, в течение которого уволившийся работник, охваченный этой системой, не приобретает пенсионных прав. Такой период не должен быть, однако, очень продолжительным. Для работников, продолжительность трудовой деятельности которых на предприятии после введения пенсионной системы превышает установленный период, необходимо предусмотреть механизм перевода приобретенных пенсионных прав в случае их увольнения из организации до приобретения права на пенсию.

В том случае, если дополнительная профессиональная пенсионная система удовлетворяет установленным требованиям, ей должны быть предоставлены определенные налоговые льготы.

В частности, для организаций, имеющих такие пенсионные системы, мог бы быть установлен предел заработка для взимания взносов на государственное пенсионное обеспечение.

Кроме того, в качестве возможного решения взносы, отчисляемые организациями на финансирование профессиональных пенсионных систем, должны исключаться из их налогооблагаемой базы. Вместе с тем в целях обеспечения справедливой распределительной политики представляется необходимым установить предел взносов на выплату пенсий, которые не учитываются при определении налогооблагаемой базы. Общий предел взносов, взимаемых на дополнительное профессиональное пенсионное обеспечение, мог бы быть установлен на уровне тарифа взносов, взимаемых на государственное пенсионное обеспечение.

Поскольку большая часть активов профессиональных пенсионных систем будет использоваться на накопление и инвестироваться в развитие экономики, то представляется целесообразным также освободить от прямого налогообложения инвестиционный доход профессиональных пенсионных фондов. Вместе с тем следовало бы ввести налогообложение пенсий, выплачиваемых по дополнительным профессиональным пенсионным системам.

Развитие негосударственных пенсионных систем должно осуществляться под государственным контролем.

Пенсионное законодательство не будет определять конкретные условия предоставления и размеры негосударственных пенсий. Решение этих вопросов необходимо оставить на рассмотрение тех структур, которые создают негосударственные пенсионные системы. Вместе с тем законодательство об этих системах должно установить определенные ограничения в отношении характера допустимой деятельности таких структур в области пенсионного обеспечения.

IV. Условия и нормы пенсионного обеспечения

Базовые пенсии

Базовые пенсии в принципе должны предоставляться всем гражданам Российской Федерации и обеспечивать материальные условия жизни человеку при наступлении инвалидности, или по достижении пенсионного возраста, или в случае потери кормильца независимо от наличия трудового стажа.

Предполагается, что базовые пенсии будут назначаться в фиксированных размерах, определяемых с учетом прожиточного минимума пенсионера и в зависимости от степени утраты трудоспособности, и не станут выплачиваться работающим гражданам. Вместе с тем на переходном этапе социальная пенсия сохранится, а базовая пенсия будет представлять собой часть трудовой пенсии.

Трудовые (страховые) пенсии

Трудовые (страховые) пенсии должны предоставляться всем лицам, работающим по найму, и другим категориям населения, охваченным обязательным государственным пенсионным страхованием.

В общей системе трудовых пенсий все ее участники должны нести одинаковые обязанности по финансированию этой системы и, соответственно, иметь одинаковые права относительно условий назначения и размеров пенсий. Какие-либо исключения или льготы при этом не допускаются. В связи с этим из пенсионной системы должны быть исключены все виды льготных пенсий. Достижение данной цели станет возможным с развитием негосударственных систем пенсионного обеспечения, которые должны взять на себя и сохранение ранее приобретенных прав на льготные пенсии.

Исходя из целей реформы трудовые (страховые) пенсии подвергнутся существенным изменениям в части условий назначения и выплаты пенсий, а также их размеров. Именно через реформу трудовых пенсий может быть оптимизирована экономическая нагрузка пенсионной системы. Решающим фактором нагрузки является пенсионный возраст, поскольку именно он определяет соотношение численности пенсионеров и лиц, занятых в народном хозяйстве.

С учетом социально-политической обстановки единовременное повышение пенсионного возраста в современных условиях представляется невозможным. Поэтому в рамках реформы могут решаться задачи ограниченного характера.

Проблему повышения пенсионного возраста можно было бы решить с учетом демографического развития в Российской Федерации, предусмотрев в законе постепенный переход на новые условия назначения пенсий, начиная со второго десятилетия следующего века. Вместе с тем уже в настоящее время следовало бы разработать программу стимулирования перехода на пенсию по старости в более позднем возрасте, что привело бы к увеличению фактического возраста выхода на пенсию.

Пенсионные льготы как стимул для привлечения кадров, повышения рождаемости и решения других как локальных, так и общегосударственных задач должны быть заменены другими более действенными мерами (например, повышенной оплатой труда, налоговыми льготами и т.д.), сообразуясь с конкретными производственными, региональными и иными условиями.

Стажевые требования для трудовых пенсий должны быть связаны исключительно с продолжительностью уплаты страховых взносов. Минимальный страховой стаж может быть установлен в перспективе в размере одного полного года работы. Соответственно трудовая пенсия будет по своему размеру пропорциональной этому стажу. При таком подходе отпадает необходимость со-

хранения института пенсий при неполном трудовом стаже.

Размер трудовой пенсии по старости, как и по действующим нормам, будет определяться с учетом трудового (страхового) стажа и заработка. Однако сам механизм исчисления пенсии должен быть приближен к требованиям, вытекающим из принципов социального страхования. Исходным критерием определения размера пенсии станет цена одного года страхового стажа, выраженная в процентах к заработку, из которого исчисляется пенсия.

С учетом базовой пенсии эту цену можно установить на уровне 1 % заработка за каждый год трудового (страхового) стажа. В результате средний совокупный размер вновь назначаемых базовой и трудовой пенсий составит 55-60 % заработка работника вместо 45-47 % (фактическое соотношение средней пенсии к средней заработной плате) в настоящее время. Это существенно выше, чем в странах с высокоразвитой экономикой. В будущем этот уровень может быть перекрыт путем создания дополнительных профессиональных пенсионных систем.

Базовая пенсия будет являться минимальным размером трудовой пенсии. Определение величины максимального размера пенсии предлагается производить косвенным путем, ограничив заработок, с которого взимаются страховые взносы и на основе которого впоследствии исчисляются пенсии, полуторным размером средней заработной платы по народному хозяйству. При этом на первоначальном этапе реформы до финансовой стабилизации пенсионной системы такой предел заработка для исчисления страховых взносов может не устанавливаться вообще или устанавливаться на более высоком, чем для исчисления пенсий, уровне.

Период учета заработка для исчисления пенсии. Уже в настоящее время он может составлять 5 лет и в ближайшее время вряд ли целесообразно увеличивать его, поскольку это осложнит индексацию пенсий в условиях инфляции. По мере стабилизации экономического положения станет возможным переход к исчислению пенсии из заработка за весь период страхования.

Выплата трудовых пенсий с учетом или без учета заработков и иных доходов всегда была предметом дискуссий и неоднозначных решений в нашей стране.

Пенсия в случае продолжения оплачиваемой работы выплачиваться не должна, по крайней мере, в полном объеме. Иное решение противоречит принципам социального страхования, базирующегося прежде всего на солидарности поколений, сменяющихся на рынке труда и передающих эстафету содержания людей, состарившихся и лишившихся вследствие этого заработка. Сохранение выплаты пенсии в период работы противоречило бы не только назначению пенсионной системы, но и изменившимся условиям рынка труда.

Что касается материальных стимулов к продолжению работы для лиц, сохранивших трудоспособность, то они должны быть заложены в самих пенсионных нормах, предусматривающих опережающий рост оплаты труда по отношению к размерам пенсий. В то же время работа без получения пенсии будет вознаграждаться увеличением размера пенсии за каждый год такой работы после достижения пенсионного возраста.

Выплата пенсий работающим пенсионерам, имеющим более высокий до-

статок, чем неработающие пенсионеры, поглощает значительную часть средств, которые могли бы быть использованы на повышение пенсий тем, кто не может работать. Вместе с тем, учитывая интересы низкооплачиваемых пенсионеров, в новой системе можно было бы предусмотреть возможность выплаты пенсий при относительно невысоком совокупном доходе работающего пенсионера, как это практиковалось в Российской Федерации в течение длительного времени.

Пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца должны базироваться на тех же принципах, что и пенсии по старости. Предлагается в основном сохранить условия и нормы назначения этих пенсий и соотношение их размеров с размером пенсии по старости.

Пенсии в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями должны предоставляться в рамках системы страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве за счет работодателей.

Индексация пенсий является необходимым атрибутом любой пенсионной системы. Она призвана предупреждать падение реальной стоимости пенсий (особенно в условиях инфляции) и обеспечивать установленное соотношение с заработной платой по мере увеличения последней.

При проведении пенсионной реформы необходимо в законодательном порядке установить гибкий механизм индексации размеров пенсий и зарплат, из которых они исчисляются, учитывающий различные уровни инфляции и экономического развития.

Индексацию в рамках системы государственных пенсий, состоящей из базовых и трудовых (страховых) пенсий, предусматривается осуществлять путем регулярного их повышения в соответствии с ростом цен. По мере стабилизации финансовой базы пенсионного обеспечения для осуществления индексации трудовых (страховых) пенсий можно будет использовать порядок, при котором для каждого пенсионера определяется индивидуальный коэффициент, равный соотношению заработка, из которого ему начислена пенсия, со средней заработной платой в стране в год его получения. Путем умножения на этот коэффициент средней заработной платы на момент индексации выводится новый заработок для исчисления пенсии.

Наряду с этим при определенных условиях инфляции должна быть предусмотрена возможность принятия разовых решений об индексации пенсий.

V. Экономические, финансовые и организационные основы пенсионного обеспечения

В настоящей Концепции излагаются основные принципы формирования пенсионной системы. Конкретные механизмы, порядок и сроки их реализации будут конкретизированы при подготовке проекта нового федерального закона о пенсионном обеспечении. Наряду с федеральным законом потребуется подготовить ряд нормативных правовых актов (в частности, актов, связанных с организацией персонифицированного учета уплаты страховых взносов, и других), обеспечивающих проведение реформы.

Реформа пенсионной системы – это широкая программа, предполагающая решение как неотложных текущих задач, так и проблем стратегического порядка.

Достижение поставленных в настоящей Концепции целей возможно при реализации предусмотренных в ней мер в комплексе с улучшением механизма финансирования и организации административных структур.

В этих целях предусматривается осуществить следующие меры.

Во-первых, ввести солидарную материальную ответственность за уплату страховых взносов работодателя и работника, поэтапно установив для них одинаковую норму страховых взносов в процентах к заработку работника. При этом, чтобы работник не страдал от такого решения, заработную плату необходимо увеличить на ту часть страховых взносов, которую он будет выплачивать вместо работодателя. Сумма страховых взносов не изменится. Однако работник, зная, что размер пенсии зависит от продолжительности уплаты страховых взносов, вынужден будет включиться в механизм контроля за их своевременной уплатой. Это позволит избежать или, по крайней мере, сократить количество случаев неуплаты взносов в пенсионный фонд.

Во-вторых, ввести персонифицированный учет уплаты страховых взносов и приобретенных пенсионных прав, осуществляемый на основе применения современных средств информатики, и таким образом упорядочить весь процесс осуществления пенсионного обеспечения при переходе на новые принципы назначения пенсий в жесткой зависимости от уплаты страховых взносов. Такой учет не только укрепит дисциплину плательщиков этих взносов, но и позволит существенно упростить и облегчить процедуру назначения пенсий, избавит от необходимости сбора и представления в органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, многочисленных документов о стаже работы (страхования) и заработке, поскольку эти органы будут располагать всеми требующимися сведениями. В результате сократятся сроки оформления пенсий и отпадет необходимость ведения трудовых книжек, с которыми в условиях перехода к рыночным отношениям связаны многочисленные злоупотребления.

В-третьих, в целях повышения эффективности управления средствами, предназначенными для выплаты пенсий, и усиления контроля за их использованием целесообразно создать наблюдательный совет, включив в него по должности министров социальной защиты населения, труда, финансов, а также представителей работодателей и застрахованных. Это позволит отслеживать состояние средств пенсионного фонда и снимать вопросы, касающиеся его деятельности. Контроль законодателей за доходами и расходами пенсионного фонда может быть обеспечен посредством ежегодного утверждения Государственной Думой Федерального Собрания бюджета пенсионного фонда и отчета о его исполнении.

Кроме того, в положении о пенсионном фонде необходимо предусмотреть создание резервного фонда. Свободные ресурсы пенсионного фонда должны использоваться не коммерческими структурами, а в общенациональных интересах путем их помещения в краткосрочные государственные ценные бумаги.

Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить стабильность пенсионной системы и создаст необходимые предпосылки для решения накопившихся

проблем пенсионного обеспечения населения.

Финансирование пенсионного обеспечения

Сложившаяся в настоящее время напряженность в области финансирования пенсионного обеспечения будет усиливаться. Потребность в обеспечении текущих выплат и мероприятий по защите пенсий от инфляции (не говоря уже о новациях в этой области) неизбежно порождает проблему изыскания финансовых ресурсов для дальнейшего развития пенсионной системы.

Этому способствует наметившаяся тенденция к снижению численности занятых в народном хозяйстве и сокращению доли заработной платы в структуре доходов населения.

Анализ различных факторов, обуславливающих необходимую величину пенсионных средств, показывает, что при отсутствии ассигнований из федерального бюджета одних страховых взносов при действующем уровне страхового тарифа уже в ближайшее время будет недостаточно для покрытия расходов на пенсионное обеспечение.

В связи с этим представляется необходимым прекратить практику нецелевого использования пенсионных средств, обеспечить возврат долга и текущие ассигнования из федерального бюджета на покрытие пенсионных расходов, которые должны осуществляться за его счет.

Кроме того, представляется необходимым уже в 1995 г. принять решение о расширении финансовой базы пенсионного обеспечения за счет включения в нее выплат, производимых работникам предприятиями, на которые в настоящее время страховые взносы не начисляются.

Организация управления пенсионной системой

Сложившаяся система управления пенсионным обеспечением не отвечает интересам дальнейшего развития пенсионной системы. Отсутствие организационной структуры, которая целиком отвечала бы за реализацию государственной политики в области пенсионного обеспечения, отрицательно сказывается на обслуживании пенсионеров, затягивает принятие решений оперативного характера, затрудняет работу по совершенствованию пенсионного законодательства.

Система управления пенсионным обеспечением должна обеспечивать повышение эффективности пенсионной системы на основе специализации деятельности пенсионной службы и ее кооперации с работой других подразделений системы социальной защиты населения на федеральном и региональном уровнях с учетом национальных традиций в организации пенсионного обслуживания.

В связи с этим представляется целесообразным сохранить комплексность обслуживания населения всеми видами социальной защиты, включая пенсионное обслуживание, и укрепить оправдавшие себя органы социальной защиты населения, занимающиеся пенсионными вопросами.

Упорядочение пенсионных льгот в связи с условиями труда

Упорядочение пенсионных льгот позволит сократить нерациональные затраты государственного пенсионного обеспечения и обеспечить достижение большей социальной справедливости при назначении пенсий.

В 1994 г. каждому седьмому пенсионеру пенсия назначалась при снижении возраста на 5 – 10 лет по сравнению с общеустановленным пенсионным возрастом (без учета льготных пенсий, назначаемых лицам, работавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях). Доля расходов на эти цели в общих расходах на выплату пенсий по сравнению с 1991 г. возросла на 35 %. При этом пенсионное законодательство не связывает предоставление льгот с фактическим состоянием условий труда на производстве. По оценкам, до 30 % работников, имеющих право на пенсионные льготы, трудятся в нормальных условиях.

В перспективе льготное пенсионное обеспечение должно быть переведено в сферу дополнительных профессиональных пенсионных систем, предусматривающих компенсации за особые условия труда в той или иной профессии (должности) и устанавливающих ответственность работодателей за создание благоприятной производственной среды.

Поэтапный переход к такому механизму пенсионного обеспечения потребует совершенствования нормирования вредных факторов производственной среды и трудового процесса и на этой основе установления критериев для отнесения работ, профессий и должностей к категориям работников, которым будут предоставляться досрочные пенсии.

По имеющимся данным, применение критериев для оценки условий труда на конкретных производствах позволит на 30-35 % сократить предоставление пенсионных льгот и объективно определить сферу действия льготных пенсий (например, для производств, где в ближайшие 10-15 лет, несмотря на научно-технический прогресс, не ожидается коренного улучшения условий труда). При этом в переходный период (до формирования дополнительных профессиональных пенсионных систем) льготы по государственному пенсионному обеспечению должны распространяться на те производства, где вредные условия труда (либо опасность для здоровья человека) сохраняются вне зависимости от научно-технического прогресса.

С учетом имеющихся наработок подготовка указанных критериев может быть завершена уже в 1995 г.

Кроме того, следует восстановить систему возмещения организациями пенсионных расходов на досрочные пенсии, имея в виду создание такого экономического механизма, который в конечном итоге позволит перевести предоставление пенсионных льгот по условиям труда в дополнительные профессиональные пенсионные системы.

Этот механизм может быть использован в качестве переходной меры для тех производств, где применение объективных критериев оценки условий труда повлечет за собой необходимость прекращения назначения льготных пенсий работникам, уже имеющим необходимый трудовой стаж для досрочного выхода на пенсию, то есть он позволит решить проблему сохранения приобретенных прав.

В связи с этим одним из условий для предоставления налоговых льгот дополнительным профессиональным пенсионным системам должно быть решение ими указанной проблемы сохранения приобретенных прав на льготы по государственной пенсионной системе.

Персонификация учета страховых взносов

Индивидуальный (персонифицированный) учет страховых взносов занятого населения будет содействовать решению ряда принципиальных проблем.

Во-первых, такой учет приведет механизмы государственной пенсионной системы в соответствие с развивающимися рыночными отношениями.

Во-вторых, без персонифицированного учета страховых взносов невозможно развивать государственное пенсионное страхование в направлении установления зависимости размера пенсии от страхового стажа и уплаченных страховых взносов. Такая зависимость должна положительно повлиять на бюджет государственной пенсионной системы, поскольку она создаст заинтересованность в своевременной и полной уплате страховых взносов.

В-третьих, персонифицированный учет создаст возможность для более точного прогнозирования изменений численности занятого населения и пенсионеров в стране как в целом, так и по отдельным профессиям и, как следствие, более точной оценки необходимых расходов на выплату пенсий и расчета страхового тарифа.

Персонифицированный учет страховых взносов позволит удешевить систему административного контроля за правильностью уплаты работодателями страховых взносов на выплату пенсий, дополнив его контролем со стороны работников.

Создание необходимой базы данных персонифицированного учета страховых взносов, которая могла бы практически использоваться при назначении пенсий, требует определенного времени для накопления соответствующей информации. Полностью реализовать программу возможно, как показывает мировой опыт, в течение 5 – 7 лет.

С учетом имеющихся наработок уже в 1995 г. возможно приступить к отработке пилотного проекта персонификации учета страховых взносов на одной или нескольких территориях.

Наряду с этим внедрение элементов персонифицированного учета страховых взносов с использованием его данных при назначении пенсий в ближайшие 2-3 года может быть осуществлено и в дополнительных профессиональных пенсионных системах. Персонификация страховых взносов может использоваться в качестве составной части механизма решения проблемы увеличения пенсий работникам ряда отраслей, имеющим достаточно высокие заработки, но не получающим адекватные им пенсии (гражданская авиация, топливно – энергетический комплекс и другие).

VI. Этапы и сроки реализации положений Концепции

Настоящая Концепция предполагает плавный переход к новым принципам

пенсионного обеспечения с сохранением пенсионных прав, приобретенных по действующей пенсионной системе.

На первом этапе (1995 г.) предусматривается осуществление неотложных мер, обеспечивающих защиту уровня жизни пенсионеров в условиях инфляции и роста цен на товары и услуги путем расширения базы для уплаты взносов на пенсионное обеспечение и усиления ответственности за их неуплату, а также путем совершенствования порядка исчисления пенсий, «осовременивания» прошлых заработков и индексации пенсий.

Кроме того, на этом этапе планируется проведение исследований и подготовка прогнозно-аналитических материалов, необходимых для отработки механизмов реализации настоящей Концепции и подготовки нового пенсионного законодательства. Предусматривается также отработка модели организации дополнительного профессионального пенсионного обеспечения.

На втором этапе (1996-1997 гг.) предполагается осуществить подготовку проекта федерального закона о пенсионном обеспечении, в котором будут конкретизированы основные положения настоящей Концепции и определены сроки их введения в действие. Будет также развернута практическая работа по осуществлению персонифицированного учета плательщиков страховых взносов и созданию банка данных приобретенных пенсионных прав. Кроме того, продолжится работа по координации развития государственного и негосударственного пенсионного обеспечения.

Эта работа, затрагивающая интересы всего общества, будет вестись совместно с представителями всех заинтересованных сторон и обсуждаться в средствах массовой информации.

На третьем этапе (начиная с 1998 г.) планируется завершение реализации целей и принципов реформы системы пенсионного обеспечения, а также окончательный переход на современные методы прогнозирования и информационные технологии, позволяющие обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы на долгосрочную перспективу и высокую эффективность ее функционирования в интересах пенсионеров.

Работа, связанная с проведением пенсионной реформы, конкретизируется в Плане подготовки проектов федеральных законов, нормативных правовых актов и материалов по реализации Концепции.

VII. Социально – экономические последствия осуществления реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации

Последовательное осуществление реформы системы пенсионного обеспечения будет иметь целый ряд благоприятных социальных и экономических последствий как краткосрочного, так и долгосрочного характера. При этом благоприятный характер этих последствий проявится как в отношении самой пенсионной системы, так и в отношении общей социальной и экономической ситуации в стране.

Последствия для пенсионной системы

Пенсионная система, освобожденная от несвойственных ей функций по стимулированию занятости на работах с неблагоприятными условиями труда, стимулированию занятости пенсионеров и по решению других задач, выходящих за сферу ее компетенции, будет полностью сосредоточена на проблеме обеспечения достойного уровня жизни нетрудоспособных граждан.

Уже в самом начале пенсионной реформы появится реальная возможность повысить размер пенсий тем гражданам, для которых они являются единственным источником средств к существованию. При этом размеры всех пенсий будут дифференцированы в соответствии с прошлым трудовым вкладом и с учетом изменений в сфере оплаты труда, которые произошли за последние годы. В результате будет снята проблема несоответствия размеров пенсий старых и новых назначений. Осуществление регулярного перерасчета пенсий с учетом роста цен и реального повышения уровня жизни экономически активного населения позволит сохранять относительное равенство размеров всех пенсий независимо от времени их назначения.

Благоприятным последствием пенсионной реформы явится также создание банка данных о долгосрочных обязательствах пенсионной системы в отношении пенсионных прав, приобретенных по старой и по новой системе. Это позволит осуществлять регулярные актуарные оценки финансового состояния системы на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу и заранее предпринимать необходимые меры, обеспечивающие финансовую стабильность пенсионного обеспечения.

Создание дополнительных профессиональных пенсионных систем, системы страхования в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, а также вывод таких пенсионных систем из общей системы обязательного пенсионного страхования освободят ее от решения задач, связанных с предоставлением пенсионных привилегий отдельным категориям работников за счет других категорий работников, позволят проводить единую пенсионную политику в отношении всех застрахованных лиц и снизят притязания отдельных профессиональных групп населения на особые условия пенсионного обеспечения.

Предусматривается значительное повышение уровня государственного пенсионного обеспечения лиц, имевших в период трудовой деятельности низкие и средние заработки. Вопрос об установлении лицам, имевшим более высокие доходы, пенсий в размерах, соответствующих уровню их заработной платы, будет решаться в рамках дополнительных профессиональных пенсионных систем и систем добровольного личного пенсионного страхования в зависимости от возможностей организаций или желания граждан участвовать в таких системах.

Общие социальные и экономические последствия

Следствием пенсионной реформы должно явиться улучшение общей социальной и экономической ситуации в стране. Снизится социальная напряженность, обусловленная нестабильным и социально несправедливым характером действующей пенсионной системы. Новая система будет понятна всем гражда-

нам, обеспечит им равные условия пенсионного обеспечения и гарантию реализации приобретенных пенсионных прав.

Рационализация норм пенсионного обеспечения позволит высвободить часть средств для решения ряда неотложных проблем в этой сфере.

Развитие дополнительного добровольного пенсионного обеспечения негосударственного характера будет способствовать накоплению финансовых средств, их инвестированию в производство и структурной перестройке экономики.

Пенсионная реформа окажет также положительное воздействие на систему оплаты труда и соответственно на рынок труда, с которого будут высвобождены лица, достигшие пенсионного возраста, но продолжающие работать только в целях сохранения достигнутого уровня благосостояния. Высвобождение части пожилых работников откроет вакансии для молодых и более энергичных работников. Это, в свою очередь, будет также способствовать структурной перестройке экономики.

В Концепцию реформирования пенсионной системы могут вноситься изменения и дополнения по мере разработки и конкретизации ее положений.

Научное издание

Федотов Дмитрий Юрьевич
Файберг Татьяна Владимировна
Быков Степан Сергеевич
Дымин Борис Владимирович
Сачкова Елена Алексеевна

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Издается в авторской редакции

Технический редактор А.С. Ларионова

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 22.11.12. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 8,6. Тираж 100 экз. Заказ.

Издательство Байкальского государственного университета
экономики и права.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУЭП.