



Правительство
Российской Федерации

**МИНИСТЕРСТВО
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
(Минздравсоцразвития России)

МИНИСТР

Рахмановский пер., 3, г. Москва, ГСП-4, 127994
тел.: 928-44-53, факс: 928-50-58

10. 2010

№

На № _____ от _____

В соответствии с пунктом 2 Перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 29 июля 2010 г. № ВП-П13-5144 Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации с учетом предложений Минфина России, Минэкономразвития России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в целях разработки Программы долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации подготовлен доклад «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса» (прилагается).

Подготовленный доклад является первым этапом в проведении объемной работы по разработке Программы долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, которую не представляется возможным осуществить в сжатые сроки, поскольку она требует проведения широкой профессиональной и общественной дискуссии, а также осуществления серьезной программы актуарных исследований.

В представленном докладе приведены результаты подробного анализа результатов первого и второго этапов пенсионной реформы, осуществленных соответственно в 2002 и 2010 годах, современного состояния российской системы пенсионного обеспечения, а также возможных вариантов дальнейшего развития этой системы с учетом проведенного изучения международного опыта и современных трендов развития пенсионных систем в других государствах.

По мнению Министерства, доклад содержит исчерпывающий перечень сценарных условий, позволяющий осуществить с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, социальных партнеров, экспертного сообщества и основных институтов гражданского общества выработку консолидированного сценария развития пенсионной системы

Российской Федерации, рассчитанного на период функционирования до 2050 г., включающего наиболее приемлемые для общества решения.

Подготовка этого консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации должна сопровождаться осуществлением специальной программы актуарного прогнозирования результатов его реализации на основе применения актуарной модели Пенсионного фонда Российской Федерации.

В связи с изложенным представляется целесообразным направить доклад «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса» на рассмотрение в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти в целях подготовки и направления в Минздравсоцразвития России конкретных предложений по разработке консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации, который после проведения программы актуарного прогнозирования и осуществления необходимых согласительных процедур составит проект Программы долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

Просим поддержать предложенный план действий по подготовке проекта Программы долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, вытекающий из масштабности и сложности поставленной задачи, и дать соответствующие поручения заинтересованным федеральным органам исполнительной власти.

Приложение: на 83 л.


Т.А. Голикова

**ИТОГИ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ
И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С УЧЕТОМ ВЛИЯНИЯ МИРОВОГО
ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА**

I. Глобальные вызовы пенсионным системам и проблемы пенсионной системы России

Переход России к рыночной экономике потребовал адекватного реформирования пенсионной системы, преобразования ее из советской системы государственного пенсионного обеспечения в систему *обязательного пенсионного страхования*, способную самостоятельно, без участия государства, адаптироваться к циклическому характеру рыночного развития.

Справочно:

Обязательное пенсионное страхование – вид обязательного социального страхования. Социальное страхование возникло в XIX веке в Германии. В настоящее время национальные системы социального страхования созданы во всех без исключения экономически развитых странах мира.

Социальное страхование – это особая система защиты работающих граждан и находящихся на их иждивении членов семей от потери трудового дохода при наступлении нетрудоспособности вследствие старости, инвалидности, болезни, безработицы, материнства, смерти кормильца.

Средства системы социального страхования формируются, как правило, солидарно за счет страховых взносов работодателей, взимаемых с фонда оплаты труда организации, и работников, уплачиваемых из начисляемой им заработной платы. В Российской Федерации страховой взнос работника существовал до 2001 года, когда он был поглощен НДФЛ.

Страховые взносы принципиальным образом отличаются от налогов. Основные отличия заключаются в следующем.

1) Страховой взнос на обязательное пенсионное страхование – часть стоимости рабочей силы, обобществленная часть необходимого продукта, отчуждаемого экономически активными трудоспособными членами общества в пользу нетрудоспособных¹. С известной долей допущения, можно рассматривать страховые взносы как отложенную, зарезервированную на случай нетрудоспособности, часть причитающейся работнику заработной платы.

Налог – это обобществленная часть прибавочного продукта, не имеющая никакого отношения к трудовым затратам.

2) Страховой взнос на обязательное пенсионное страхование – возмездный платеж, предполагающий эквивалентность (соотносимость) уплаченных за работника страховых взносов размеру страхового

¹ На эту особенность страховых взносов, отличающих их от налогов, обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 24.02.1998 г. № 7-П.

обеспечения, на которое он приобретает право при наступлении страхового случая. Работники, которые не охвачены социальным страхованием, не могут приобрести право на страховое обеспечение (пенсии, пособия).

Налоги, напротив, никак не связаны с возникновением права на какие-либо выплаты. В том случае, если эти выплаты гарантированы законом, то право на них возникает независимо от уплаты соответствующим лицом установленных налогов. Тем более, размер полагающихся выплат абсолютно независим от суммы уплаченных гражданином или за гражданина налогов.

3) Страховое обеспечение, возникновение права на которое обусловлено уплатой страховых взносов, предоставляется не при любых жизненных обстоятельствах, требующих социальной поддержки или защиты, а только при наступлении особо оговоренных в законодательстве страховых случаев. Страховой взнос и страховой случай – это взаимосвязанные, неразделимые категории. В системе обязательного пенсионного страхования страхуются только работающие граждане от трех наиболее распространенных случаев утраты заработка ими либо члены их семьи – старость, инвалидность, потеря кормильца.

Налог и производимые за счет налоговых поступлений социальные выплаты из федерального бюджета, напротив, никак не связаны с возникновением страховых случаев. Основанием для получения таких выплат являются совсем иные случаи, не обусловленные утратой заработка.

4) Страховой взнос и налог имеют принципиально разные задачи, что непосредственным образом отражается на определении их величины.

Тариф страхового взноса на обязательное пенсионное страхование, включая базу взносообложения, должен соотноситься с размером пенсий. Пенсия – это компенсация утраченного застрахованным лицом заработка. В связи с этим социально допустимый уровень пенсионного обеспечения определяется соотношением размера пенсии и величиной заработной платы (т.н. «коэффициент замещения»). Поэтому изменение тарифа страховых взносов и базы для его взимания должны быть напрямую увязаны с изменением уровня заработной платы в стране. Если заработная плата в стране будет расти, а база для взимания страхового взноса оставаться неизменной, то это неизбежно приведет к снижению коэффициента замещения.

В случае с налогами подобной взаимосвязи и взаимозависимости не существует. Поэтому ставка налога и налогооблагаемая база могут изменяться, как в сторону увеличения, так и в сторону снижения, в зависимости от проводимой государством экономической политики.

5) Страховой взнос на обязательное пенсионное страхование не может быть дифференцирован по величине страхового тарифа и взносооблагаемой базы в отношении застрахованных работников с разным уровнем дохода либо по какому-либо профессиональному признаку.

Иначе говоря, для страхового взноса недопустимо устанавливать прогрессивную или регрессивную шкалу уплаты либо льготы по

вносообложению, поскольку это нарушает принцип равенства прав застрахованных лиц и напрямую отражается на «недоборе» или «переборе» прав на страховое обеспечение (размере пенсии) относительно других работников.

Кроме того, риск утраты заработка, который, собственно, и страхуется в системе социального страхования, не может быть различным (меньшим или большим) для разных частей заработной платы. То есть степень этого риска никак не зависит от величины получаемого работником заработка.

Напротив, при установлении налогов очень распространена практика дифференциации налоговых ставок, введения прогрессивных или регрессивных шкал определения налогооблагаемой базы, а также установления налоговых льгот для отдельных категорий налогоплательщиков. В налоговой системе все это допустимо, поскольку не оказывает никакого влияния на объем приобретаемых гражданами прав.

В социальном страховании льготы одним категориям застрахованных могут быть реализованы только за счет ущемления прав других категорий застрахованных либо компенсированы из бюджетных источников.

б) Правила налогообложения не подходят для целей взимания страховых взносов.

Например, налоговый период, как правило, составляет календарный год. В отношении страховых взносов, формирующих пенсионные права, требующие иной периодичности их учета, необходима совершенно иная технология.

В период существования ЕСН, когда страховой взнос на обязательное пенсионное страхование являлся вычетом из этого налога, привязка к годовому налоговому периоду приводила к невозможности установления пенсии в полном размере (по причине отсутствия необходимых сведений о сумме поступивших страховых взносов), к перманентным перерасчетам размера пенсий, к возникновению неопознанных платежей и другим негативным последствиям.

Другой пример. В период 2002-2009 г.г. при взыскании страховых взносов применялись нормы налогового законодательства о сроке давности. Налоговый институт «срока давности», ориентированный на интересы налогоплательщика, допустим и оправдан в налогообложении, но абсолютно не подходит для социального страхования. Если не уплачен налог, то бюджет не дополучит доходы, но это не ущемляет прав конкретных лиц (права бюджетополучателей носят обезличенный характер). Те, кто имеет право на получение средств из федерального бюджета, все равно их получит за счет соответствующего перераспределения. С социальным страхованием ситуация совершенно иная. Неуплата страховых взносов приводит к прямому ущемлению интересов застрахованных лиц. Взносы других застрахованных на эти цели перераспределены быть не могут. Поэтому взыскание страховых взносов не должно иметь сроков давности либо по обязательствам недобросовестного

страхователя должен отвечать федеральный бюджет, на что и указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 10.07.2007 г. № 9-П.

7) Страховые взносы и налоги требуют различного администрирования. Это также связано с тем, что страховой взнос носит возмездный характер, а налог является невозмездным платежом. Принципиальные отличия в администрировании обуславливаются необходимостью осуществления персонифицированного учета страховых прав граждан, возникающих при уплате за них страховых взносов.

В период 2002-2009 г.г. страховые взносы на обязательное социальное страхование администрировались не страховщиком (Пенсионным фондом Российской Федерации), а Федеральной налоговой службой. При этом страховщик осуществлял важнейшую функцию персонифицированного учета пенсионных прав, что требовало от него проведения проверок в отношении работодателей правильности представленных ими сведений об уплаченных страховых взносах, а также занимался взысканием недоимки по неуплаченным страховым взносам.

Таким образом, реализовать систему «одного окна» применительно к уплате работодателями налогов и страховых взносов не представилось возможным. Администрирование страховых взносов и администрирование учета страховых прав – это единая функция, которую невозможно разделить. ФНС России не занималась администрированием учета страховых прав, поскольку она не имела непосредственного отношения к администрированию страховых взносов. Однако проблема состоит в том, что страховщик (ПФР) не в состоянии полноценно осуществлять администрирование учета страховых прав в отрыве от администрирования страховых взносов.

В мировой практике администрирование этих двух функций объединяется либо в руках налоговой службы (например, в Швеции), либо в руках страховщика. Если страховщиков по обязательному социальному страхованию несколько, то администрированием, как правило, занимается наиболее мощный в инфраструктурном отношении страховщик (например, в Германии эту роль объединенного страхового администратора выполняют больничные кассы).

Вывод. В свете существующих принципиальных отличий страховых взносов от налогов предпринимательскому сообществу неправильно отождествлять страховые взносы с обычными налоговыми платежами, рассматривая и то, и другое, как единое «налоговое бремя». Страховые взносы на обязательное социальное страхование – это пенсионные права их работников, выраженные в денежной форме. Сколько сегодня заплатит работодатель страховых взносов в Пенсионный фонд, на столько будет жить его работник в старости. Только в такой взаимосвязке и может рассматриваться вопрос о т.н. «чрезмерности» вводимых с 01.01.2011 г. тарифов страховых взносов.

Основным побудительным мотивом к началу реформы пенсионной системы на страховых принципах для России, как и для всех развитых стран мирового сообщества, послужил демографический кризис, который увеличивает пенсионную нагрузку на работающее население и несет серьезную угрозу финансовой обеспеченности государственных пенсионных обязательств. В начале 2000-х г.г. ожидалось, что Россия почувствует всю остроту демографического кризиса с середины 2020-х г.г., когда численность работающих станет меньше численности пенсионеров.

Демографический кризис заставил не только Россию, но и все развитые страны мира искать способы оптимизации своих пенсионных систем. Огромное влияние на этот процесс оказало опубликование исследовательского доклада Всемирного банка «Как предотвратить кризис старости: политика, направленная на защиту стариков и содействие экономическому росту»².

Основная идея, которая обосновывалась в указанном докладе, заключалась в том, что единственным эффективным средством демпфирования негативных последствий старения населения является полная либо, на крайний случай, частичная приватизация государственных (общественных) систем пенсионного обеспечения.

Под воздействием настоятельных рекомендаций Всемирного банка в Российской Федерации, начиная с 1998 г., предпринимаются последовательные шаги по переводу государственной пенсионной системы на накопительные принципы финансирования.

Согласно Программе пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 20.05.1998 г. № 463, стабилизации существующей распределительной системы пенсионного обеспечения можно достичь лишь через поэтапное повышение пенсионного возраста с одновременной отменой всех

² Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank 1994. Данный доклад был подготовлен группой экспертов Всемирного банка на основе анализа опыта внедрения накопительных пенсионных систем в ряде латиноамериканских стран.

имеющихся льгот по досрочному выходу на пенсию. В качестве альтернативы принятию этого непопулярного среди населения решения предусматривается поэтапный переход от всеобщей распределительной системы к смешанной системе пенсионного обеспечения, в которой значительную роль играют накопительные механизмы финансирования пенсий. Формирование значительных пенсионных накоплений, по замыслу разработчиков Программы, 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 связи с этим Программа 1998 г. не предусматривала мер по повышению пенсионного возраста, а также исходила из того, что предлагаемая в ней модель формирования государственного пенсионного обеспечения с поэтапным введением накопительных элементов обеспечит сбалансированность доходов и обязательств Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) в течение всего переходного периода (до 2020 года) без увеличения базовой ставки страховых взносов. Более того, предполагалось, что 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.

Та же самая идеология была закреплена в разделе 2.10. «Пенсионная реформа» Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы), утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 г. № 910-р.

В Программе 2001 г. отмечалось, что в результате ускорения процесса старения населения увеличение численности пенсионеров будет сопровождаться снижением числа работающих, осуществляющих платежи в

пенсионную систему. Поэтому сохранение распределительного принципа финансирования пенсий в перспективе приведет к ухудшению финансового состояния пенсионной системы и снижению уровня выплачиваемых пенсий. В этой связи с 1 января 2002 г. был предусмотрен перевод пенсионной системы на обязательные механизмы накопительного финансирования с использованием частных институтов (управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов), что и было реализовано посредством принятия пакета федеральных законов по пенсионной реформе.

Однако подавляющее большинство развитых в социально-экономическом отношении государств (США, Франция, Германия, Италия, Испания и др.), несмотря на прошедшие в этих странах политические и профессиональные дискуссии, до настоящего времени не приняли решения о введении обязательных накопительных компонентов в национальные пенсионные системы. Системы пенсионного обеспечения в данных государствах организованы по распределительной модели, а пенсионные накопления формируются населением исключительно в добровольном формате.

Во многом такой здоровый консерватизм ведущих стран мирового сообщества связан с серьезным эволюционированием взглядов Всемирного банка и Международного валютного фонда на введение накопительного механизма финансирования пенсий, как панацеи от демографического кризиса, а также с решительным неприятием накопительной идеологии со стороны специализированных организаций ООН – Международной организации труда и Международной ассоциации социального обеспечения.

1. Современное видение перспектив развития накопительной модели пенсионного обеспечения

В последнее десятилетие был опубликован ряд фундаментальных исследований, критически переосмысливающих опыт функционирования пенсионных систем государств, перешедших полностью или частично на

накопительные принципы. Среди таких исследований наиболее заметными являются доклад лауреата Нобелевской премии по экономике (2001 г.) *Джозефа Стиглица*, в 1997-2000 г.г. занимавшего пост вице-президента Всемирного банка³, и доклад профессора Лондонской школы экономики *Николаса Барра*⁴.

Проведенные исследования с очевидностью показали, что для решения проблем, связанных с демографическими изменениями, ключевым фактором является *рост производства*. С макроэкономической точки зрения вопрос выбора между пенсионными системами, финансируемыми путем распределения текущих поступлений или их предварительной капитализации, является второстепенным.

Распределительный и накопительный механизмы функционирования пенсионной системы – это не что иное, как различные способы приобретения работником права на будущую продукцию (товары и услуги), необходимую ему для жизнедеятельности после прекращения работы, производимую другими возрастными когортами работников, сменившими его на национальном рынке труда. Только в первом случае происходит обмен продукции на ранее данные обещания общества по материальному обеспечению нетрудоспособного работника, а во втором случае – обмен на накопленную часть заработной платы такого работника. И в том, и в другом случаях определяющее значение имеет не объем накопленных активов или накопленных прав, а объем продукции, которая будет производиться после выхода работника на пенсию.

Таким образом, накопление и распределение являются, по сути дела, различными способами организации требований на будущее производство. Поэтому сокращение производства вследствие неблагоприятной демографии имеет негативное воздействие на любую пенсионную систему. Возрастная

3 «Переосмысление пенсионной реформы: 10 мифов о системах социального обеспечения» (доклад подготовлен совместно с Питером Орсагом – главой административно-бюджетного управления при Президенте США). Ноябрь 1999 г.

4 «Реформирование пенсионного обеспечения: мифы, правда и варианты выбора политики». Август 2000 г.

структура населения является важным фактором для спроса на инвестиции. Следовательно, накопление пенсионных активов в странах со стареющим населением не является эффективным.

Демографические изменения влекут за собой сокращение производства, что оказывает негативное воздействие на распределительную пенсионную систему через сужение базы для взимания страховых взносов и через соответствующее сокращение расходов на выплату пенсий, которые могут производиться при допустимом тарифе взносов. В накопительной пенсионной системе указанная зависимость также является неизбежной, хотя и более сложной. Она проявляется через механизм спроса и предложения либо на товарном рынке, либо на рынке ценных бумаг.

Если поколение трудоспособного возраста в одном временном периоде замещается в следующем временном периоде поколением трудоспособного возраста меньшей численности, то произойдет существенное накопление пенсионных активов, принадлежащих более старшему поколению, в то время как численность рабочей силы сократится. Большое по численности старшее поколение будет стремиться использовать свои накопления для финансирования желаемого уровня потребления после выхода на пенсию. При этом уровень расходов этого поколения будет превышать уровень тарифа пенсионных взносов более молодого и меньшего по численности поколения работников.

В том случае, если производство не будет расти, произойдет разбалансировка двух видов.

(А) Если пенсионеры в целях получения права на будущую продукцию накапливают денежные активы, например, в форме государственных облигаций, желаемое потребление пенсионеров будет превышать возможные накопления работников. Превышение спроса на товарном рынке приведет к росту цен и снижению покупательной способности аннуитета пенсионера.

(Б) Если пенсионеры в целях получения права на будущую продукцию накапливают денежные активы, например, в форме акций, желаемые

продажи активов пенсионеров будут превышать желаемые покупки этих активов работниками. Превышение предложения на рынке ценных бумаг приведет к снижению цены пенсионных активов, снижению пенсионных накоплений и соответственно повлияет на размер аннуитета⁵.

И в одном, и в другом случаях пенсионеры реально не получают той пенсии, которую они ожидают. В этой связи *Николас Барр* отмечает: «Накопительные системы сталкиваются с проблемами, близкими тем, что испытывают распределительные системы, и по той же самой причине, которой является дефицит производства. Единственное различие состоит в том, что при накоплении процесс является менее видимым, и в связи с этим, возможно, более предпочтительным для политиков, которым больше нравится, когда ожидаемые плохие новости связаны с рыночными механизмами, а не с политическими решениями»⁶.

Кроме того, по заключению специалистов накопительные пенсионные системы сталкиваются с дополнительными рисками, не присущими распределительным системам. К их числу относятся риски, связанные с неумелым управлением пенсионными накоплениями, с цикличностью инвестиционных процессов, с изменением актуарной стоимости пенсионных аннуитетов. Никакая, даже самая совершенная, система страхования не сможет защитить работника от риска изменяющейся реальной нормы доходности пенсионных активов. Помимо прочего, администрирование накопительной пенсионной системы значительно выше, чем затраты по управлению распределительной системой.

В Российской Федерации компании, управляющие активами НПФ, имеют право взимать комиссионные в размере до 10 процентов валового дохода. Кроме того, сами НПФ могут взимать комиссионные до 15 процентов чистого дохода без учета комиссионных, выплачиваемых

⁵ Подробный анализ негативного влияния демографических изменений на накопительную пенсионную систему приведен в исследованиях Хеллера (Heller, 1998 г.) и Брукса (Brooks, 2000 г.) по моделированию стохастических процессов наложения интересов поколений в отношении облигаций и акций.

⁶ «Реформирование пенсионного обеспечения: мифы, правда и варианты выбора политики». Август 2000 г.

управляющим компаниям. Таким образом, если инвестиционный доход составляет, например, 10 тыс. руб., то УК может получить 1 тыс. руб., а НПФ – 1 350 руб. Вместе взятые они могут иметь комиссионные в размере 23,5 процента⁷.

Большое значение при выборе модели пенсионной системы имеет цена перехода на накопительные принципы финансирования пенсий. Накопительная часть страхового взноса изымается из средств, обеспечивающих текущее финансирование пенсий, что приводит к образованию выпадающих доходов пенсионной системы, которые во всех случаях компенсируются государством либо за счет налогов, либо за счет займов. Вместе с тем, мировой опыт свидетельствует, что увеличение налогообложения приводит к снижению накоплений, а дополнительное заимствование является противовесом, по крайней мере, частично, дополнительному накоплению капитала в частном секторе. В результате этого потребность в финансировании перехода к новой пенсионной системе обычно увеличивает государственные пенсионные расходы в краткосрочном и среднесрочном плане.

Эксперты Международного валютного фонда обращали внимание также на то, что налоговая стоимость мер перехода к накопительной системе оказывается очень высокой и обеспечение таких расходов во многих случаях требует корректировки суммы налоговых поступлений, которая значительно превышает расходы, необходимые для стабилизации распределительных систем⁸.

Более того, стоимость приватизации распределительной системы, обремененной льготами нестрахового характера, что свойственно

⁷ Согласно исследованиям, проведенным в 2010 г. экспертами Всемирного банка Хайнцем Рудольфом и Петером Хольцером, если исходить из предположения, что реальная доходность от инвестирования пенсионных накоплений в Российской Федерации составляет 5 процентов, а уровень инфляции равен 8 процентам, то НПФ могут на постоянной основе взимать комиссионные с суммы активов в размере около 2 процентов просто за счет инвестирования средств в инструменты, хеджирующие инфляционный риск (например, в банковские депозиты). Учитывая, что в большинстве стран стремятся установить сбалансированный размер комиссионных в диапазоне от 0,5 до 1,0 процента от стоимости активов, планирование комиссионных на уровне 2 процентов представляется завышенным притязанием.

⁸ Chand and Jaeger, 1996, с.32-33.

российской пенсионной системе, является более высокой, чем приватизация устойчивой страховой системы. Из этого следует важное заключение: приватизация не является решением финансовых проблем пенсионного обеспечения. Если проблема состоит в том, что государственная пенсионная система является финансово неустойчивой, то единственным разумным решением является обеспечение ее сбалансированности путем увеличения страховых взносов, снижения размеров пенсий или совокупность тех и других мер. Таким образом, движение к накопительной (капитализированной) пенсионной системе, каковы бы не были ее достоинства, не должно осуществляться из-за краткосрочных трудностей, связанных с расходами.

Справочно:

Реформа пенсионной системы в Чили, осуществлённая в 1981 году, была направлена на замену государственной распределительной системы частной системой формирования индивидуальных пенсионных накоплений. По инициативе экспертов Всемирного банка этот эксперимент должен был показать всему миру блестящие возможности решения проблемы долгосрочной стабилизации пенсионных систем путем снижения государственной ответственности и усиления личной ответственности граждан за свою старость, ослабления принципов социальной солидарности поколений и высвобождения финансовых ресурсов бизнеса, стимулируя его на повышение своей эффективности.

Благодаря финансовой поддержке Всемирного банка начиная с 1990-х г.г. несколько стран Латинской Америки внедрили «чилийскую модель»: Мексика, Боливия, Сальвадор и Доминиканская Республика осуществили полную приватизацию своих пенсионных систем, как это произошло в Чили. Другие государства (Колумбия и Перу) провели частичную приватизацию, установив альтернативный выбор для работника – страховать в государственной распределительной системе либо накапливать средства в негосударственном пенсионном фонде. Ещё одна группа стран (Аргентина, Уругвай, Коста-Рика и Панама) соединила оба механизма финансирования пенсий (распределительный и накопительный) в смешанной системе.

По истечении 2-х десятилетий чилийский опыт показал, что переход к полностью накопительной пенсионной системе не смог повысить уровень ее финансовой устойчивости, не обеспечил широкого охвата работников пенсионным обеспечением⁹ и не привел к стабилизации материального

⁹ По данным Международной организации труда уровень неофициальной занятости в Латинской Америке в среднем достигает 47% от всей городской рабочей силы.

положения пенсионеров, особенно относящихся к низкодоходным группам населения. И сегодня в социальной поддержке, финансируемой из государственного бюджета, нуждаются более половины всех чилийских пенсионеров, участвовавших в накопительной пенсионной системе. При этом речь идёт не о специфических проблемах Чили, но проблемах всех стран Американского континента¹⁰, которые ввели накопительные пенсионные системы.

В официальном докладе Международной ассоциации социального обеспечения «Динамичное социальное обеспечение для Американского континента: социальное единство и институциональное разнообразие»¹¹ выделены следующие основные негативные последствия перехода от распределительной к накопительной пенсионной системе:

- крайне низкий уровень вовлечения населения в пенсионную систему (вопреки ожиданиям формирование работниками индивидуальных пенсионных накоплений не повлекло за собой заметной легализации трудовых отношений и теневого дохода);

- отсутствие роста в результате реформы коэффициента замещения накопительной пенсией прошлого заработка, утраченного в связи с выходом работника на пенсию (опыт показал, что работник, получающий заработную плату, которая ниже среднего значения этого показателя по отраслям экономики, не в состоянии сформировать себе на старость достаточных пенсионных накоплений);

- высокая стоимость перехода от распределительной к накопительной пенсионной системе (в Чили общая стоимость для государства такого перехода составила - 5% ВВП);

- рост текущих государственных расходов на выплату минимальных и социальных пенсий в связи с упразднением перераспределительного механизма социальной солидарности высокооплачиваемых и низкодоходных категорий работников;

- значительно более высокие расходы на управление накопительной пенсионной системой (административные издержки), осуществляемые за счет изъятий соответствующих средств из страховых взносов, по сравнению с распределительной пенсионной системой.

Кроме того, специалистами отмечается отсутствие ожидавшегося экономического роста от накопительных реформ вследствие высокой волатильности норм возврата капиталовложений¹².

В результате государства Американского континента приступили к «обратным реформам», имеющим своей целью восстановление и развитие

¹⁰ В геополитическое понятие «Американский континент» принято включать 35 независимых государств, а также 19 колоний и зависимых территорий, в совокупности располагающих населением около 900 млн. человек.

¹¹ МАСО, Женева, 2010 г.

¹² Кармело Месса-Лаго (профессор Питсбургского университета, США), «Перестройка социального обеспечения: обозрение пенсионных реформ и реформ здравоохранения в Латинской Америке», Оксфорд, Oxford University Press, 2008 г.

государственных распределительных пенсионных систем. Эти реформы осуществляются по двум основным направлениям¹³.

Переход от чисто накопительной пенсионной системы к смешанной, в которой сочетаются распределительные и накопительные механизмы финансирования пенсий. Так, начиная с 2008 г., Чили ввела уровень базовой солидарности в систему индивидуальных пенсионных накоплений.

Солидарный уровень пенсий, финансируемый за счёт общеналоговых поступлений в государственный бюджет, имеет целью обеспечить материальную поддержку почти 40% представителей беднейших слоёв населения пенсионного возраста. Это застрахованные лица, которые делали регулярные взносы в негосударственные пенсионные фонды, однако их пенсионные накопления оказались недостаточными для получения даже минимальной пенсии. В период 2010-2012 г.г. планируется повысить охват распределительным механизмом пенсионного обеспечения до 60% самых бедных граждан страны.

Помимо этого, для повышения управляемости негосударственными пенсионными фондами в Чили все контрольные функции были сосредоточены в одном ведомстве, отвечающем за пенсионное обеспечение.

Прямой возврат от накопительной пенсионной системы к распределительной. С 1 января 2009 г. Аргентина перевела средства на пенсии 9,5 млн. застрахованных лиц, которые ранее администрировались негосударственными пенсионными фондами (AFJP), в единую государственную пенсионную систему Аргентины.

Оба латиноамериканских примера являются типовым объектом изучения в других странах. Боливия уже заявила о намерении национализировать ранее приватизированную пенсионную систему. Уругвай принял изменения по чилийскому образцу, т.е. перешел от накопительной к смешанной пенсионной системе.

2. Параметрические реформы основных компонентов пенсионной системы

Не обнаружив убедительных аргументов в пользу перехода к накопительным пенсионным системам и учитывая высокую стоимость самого процесса такого перехода, ведущие страны мира пошли по пути проведения параметрических пенсионных реформ: повышения пенсионного возраста, увеличения требований к продолжительности страхового стажа,

¹³ Кармело Месса-Лаго, «Дилемма в вопросе о частных латиноамериканских пенсиях», МАСО, Женева, 2009 г.

введения понижающего коэффициента при осуществлении валоризации прошлых пенсионных прав и индексации установленных размеров пенсий¹⁴.

Другим вариантом ответа на демографические вызовы стало регулирование коэффициента замещения, который пропорционально сокращается для тех получателей пенсий, которые не выработали нормативно установленную продолжительность страхового стажа.

Видоизменяется и структура пенсионных систем, включая в себя частные накопительные компоненты в качестве дополнения к существующим государственным пенсионным программам. При этом стимулирование формирования пенсионных накоплений в большинстве стран осуществляется в рамках добровольных индивидуальных или корпоративных, но не обязательных всеобщих накопительных программ.

Коэффициент замещения утраченного заработка, обеспечиваемый пенсией, рассчитывается теперь с учетом всех компонентов пенсионной системы, причем часть его, предоставляемая из государственной пенсионной системы, составляет не более 35%, а основная часть – формируется за счет корпоративных форм пенсионного обеспечения.

Наконец, широкое распространение при обеспечении должного коэффициента замещения в условиях демографического кризиса получила прямая дотация пенсионной системе за счет общеналоговых средств государственного бюджета, которые финансируют либо отдельные виды пенсий или доплаты к пенсии (типичный пример, Германия – выплаты жителям восточных регионов), либо непосредственно часть страховых взносов за работника наряду со взносами работодателя и самого работника (например, на Кипре – 1/3 страхового тарифа).

¹⁴ Говоря об этом перечне параметрических настроек пенсионной системы, следует отметить, что их возможно реализовать только применительно к распределительным системам, где валовые пассивы составляют современную стоимость обещанных выплат пенсий в будущем. Государство может изменить посредством перечисленных мер условия обещаний и, таким образом, сократить пассивы пенсионной системы. В накопительных системах пассивы имеют явно выраженный характер, поэтому они не могут быть изменены подобным же образом. Возможность государства изменить правила игры в накопительных системах нарушают эквивалентность между скрытыми и явно выраженными обязательствами. Особенностью накопительных систем является то, что аналогичное обращение со скрытыми обязательствами, как если бы они являлись явно выраженными, может привести к их более высокой оценке. Прежде всего, это характерно для увеличения пенсионного возраста.

3. Международный опыт решения проблемы пенсионного возраста

Из всех практикуемых в зарубежных странах способов адаптации пенсионных систем к демографическому кризису наиболее пристальное внимание в России вызвало повышение пенсионного возраста. Однако при этом не учитывается, что в странах ОЭСР реализованы различные механизмы и сроки повышения пенсионного возраста, четко ориентированные на свои национальные особенности, в основном - демографические.

При этом ни одна из этих стран еще полностью не завершила мероприятия по увеличению возраста выхода на пенсию, поэтому оценивать эффективность результатов преждевременно¹⁵.

Справочно:

США. В настоящее время идет процесс постепенного увеличения пенсионного возраста до 67 лет, которое объявлено с 1983 г. как часть системы гибкого выхода на пенсию, включая сохранение возможности раннего выхода на пенсию.

Великобритания. Выбор был сделан в пользу постепенного увеличения пенсионного возраста до 68 лет. Сначала для женщин – 65 лет, а затем, в период 2024-2046 г.г., пенсионный возраст для обоих полов будет повышен до 68 лет.

Дания. В 2006 г. было принято решение о повышении добровольного досрочного возраста выхода на пенсию с 60 до 62 лет. Это будет делаться поэтапно, каждые 6 месяцев в течение 2019-2022 г.г. Затем в период 2024-2027 г.г. пенсионный возраст увеличится с 65 до 67 лет.

*Германия. Предусматривается повысить пенсионный возраст до 67 лет. Постепенный переход начнется в 2012 г. Сначала пенсионный возраст будет повышаться на один месяц за каждый год. Это относится к людям, родившимся между 1947 и 1958 г.г. После этого пенсионный возраст будет повышаться на 2 месяца каждый год. Это относится к людям, родившимся в 1959 - 1964 г.г. Существует исключение для тех людей, у которых страховой стаж составляет **45 лет и более**. После 2012 г. они будут иметь право на полную пенсию, когда им исполнится 65 лет. Параллельно повышению пенсионного возраста правительство Германии ввело широкий*

¹⁵ Доклад Казначей Международной ассоциации социального обеспечения Вима Франсена на международной конференции «Социальное обеспечение в условиях мирового кризиса: национальные ответы на вызовы дня», 8-9 июня 2010 г., Казахстан, Астана.

спектр индивидуальных мер (называемых программа 50+) для увеличения шанса пожилым рабочим оставаться активными на рынке труда.

*Норвегия. С 1973 г. введено право на полную пенсию с 67 лет, однако по-прежнему можно выходить на пенсию начиная с 62 лет. В таком случае пенсия пропорционально сокращается. Одновременно введен пенсионный взнос в размере 2% на частные пенсии в **дополнение** к государственным.*

Швеция. Несмотря на то, что решение о проведении пенсионной реформы было принято в 1990-х г.г., новая система начала действовать полностью только с 1 января 2003 г. Причем Швеция ввела т.н. «гибкую пенсию» в возрасте 65 лет, которая предусматривает возможность выхода на «раннюю пенсию», начиная с 61 года с актуарным сокращением или после 65 лет с актуарным повышением пенсии.

Для повышения пенсионного возраста практически во всех странах ОЭСР, в отличие от России, есть существенный демографический резерв: в большинстве из них ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин существенно превышает 70 лет, женщин – значительно выше 80 лет.

В России же такого демографического резерва нет: продолжительность жизни составляет 62 / 74 года (соответственно). А в **возрасте 65 лет** ожидаемая продолжительность жизни в странах ОЭСР для мужчин составляет 15-18 лет, женщин – 18-22 года, тогда как в России – чуть выше 11 и 16 лет (соответственно). В то время как при ныне действующих возрастных границах (60 лет для мужчин и 55 лет – для женщин) период получения пенсии в нашей стране вполне адекватен западному: 14 лет и 23 года (соответственно, мужчины и женщины).

Следует особо обратить внимание, что все приведенные примеры свидетельствуют о том, что даже при наличии **объективных демографических** (опережающий рост продолжительности жизни), **макроэкономических** условий и развитых **социально-трудовых отношениях** (большая емкость рынка труда для высококвалифицированных рабочих мест) реформирование пенсионного возраста осуществлялось предельно осторожно (не более 1-2-х месяцев за год и растягивалось на десятки лет) и сопровождалось серьезными социальными протестами. Поэтому в большинстве стран повышение возраста свыше 65 лет откладывается на

неопределенную перспективу, несмотря на объективно сложившиеся факторы (быстрый рост продолжительности жизни и периода получения пенсии).

Поверхностный взгляд на опыт зарубежных стран по повышению пенсионного возраста в отрыве от объективных национальных факторов позволил некоторым экспертам сделать выводы, что возраст - **единственный** способ решения финансовых проблем совершенствования пенсионных систем в условиях кризиса.

Однако такие выводы не учитывают, что ни в одной из зарубежных стран реформа пенсионного возраста не рассматривается как экономический инструмент для финансовой стабилизации пенсионной системы, поскольку в *социально-страховой модели*, которая принята и в нашей стране для реформирования пенсионной системы, накопленные пенсионные обязательства могут только перераспределяться во времени, но не ликвидироваться. И через законодательно установленный период времени подлежат полной выплате каждому застрахованному лицу, как в форме пенсионных накоплений, так и в форме расчетного пенсионного капитала. А с учетом незначительности увеличения возраста (1-2 месяца за календарный год) и опережающих темпов роста продолжительности жизни следует говорить исключительно о создании условий для поддержания коэффициента замещения.

Проблема финансовой зависимости распределительной модели пенсионной системы в России не может быть решена путем повышения пенсионного возраста по следующим основаниям.

Во-первых, низкая ожидаемая продолжительность жизни, особенно у мужчин приведет к тому, что часть застрахованных лиц не доживет до момента назначения пенсии и не сможет воспользоваться своими пенсионными правами.

Как было отмечено ранее, период получения пенсии у мужчин в России после достижения **60 лет** ниже, чем в любой стране **ОЭСР** после **65**

лет, а из мужчин, которым в настоящее время 20 лет, до 60 лет доживут лишь 60 % (т.е. умрут - 40%), а в течение последующих 5 лет из оставшихся 60-летних мужчин умрут еще 20%¹⁶.

Таким образом, до **65-летнего** возраста получения трудовой пенсии смогут дожить лишь **4 из 10**, т.е. значительно меньше, чем установлено нормами Международной организации труда для *всеобщих (национальных) пенсионных систем*. Следовательно, **большинство населения будет лишено права получения своего страхового обеспечения**, гарантированного Конституцией Российской Федерации и международными конвенциями о социальном обеспечении.

Менее критично положение с женским населением страны: из числа 20-летних женщин до 60 лет доживут 85,6% (т.е. умрут 14,4%), и в течение последующих 5 лет из оставшихся 60-летних женщин умрут еще 7%. Поэтому можно сделать вывод, что по демографическим характеристикам увеличение возраста для женщин в принципе возможно, однако, с позиций макроэкономических и социально-трудовых параметров этот процесс должен быть актуарно просчитан и обоснован.

По прогнозам, разработанным на основе параметров, установленных Концепцией демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.09.2001 г. № 1270-р, 60-летние мужчины достигнут текущей ожидаемой продолжительности жизни в странах ОЭСР для 65-летних мужчин **не ранее 2030-х г.г.** Только тогда повышение пенсионного возраста станет экономически и социально оправданным, поскольку они смогут использовать свои пенсионные права. Для женщин это возможно сделать несколько ранее.

Во-вторых, высокий уровень инвалидизации населения при повышении общеустановленного пенсионного возраста вызовет резкий скачок числа получателей пенсий по инвалидности. 6% новых назначений

¹⁶ По данным таблиц смертности и ожидаемой продолжительности жизни Росстата за 2008 г.

трудовых пенсий по старости составляют инвалиды – это тот минимум получателей, которые при повышении пенсионного возраста будут обращаться за назначением пенсий по инвалидности.

В-третьих, по расчетам, в России, также как и на Западе, незначительный (до 10-13% расходов на выплату трудовых пенсий) экономический эффект от повышения пенсионного возраста может наблюдаться лишь в первые 10-15 лет реформы (в зависимости от варианта повышения возраста), после чего пенсионная система начнет нести все возрастающие дополнительные расходы. Эти выводы подтверждаются опытом Германии, Польши и др. европейских стран, повысивших пенсионный возраст.

Дополнительные расходы ПФР, связанные с повышением пенсионного возраста, которые возникают, начиная с 2020-х г.г., и к 2050 г. достигают 55% расходов на страховую часть пенсии, связаны как с сокращением ожидаемой продолжительности периода выплаты пенсии (знаменателя пенсионной формулы), так и с дополнительным накоплением пенсионных прав за увеличенный период страхового стажа.

В-четвертых, повышение пенсионного возраста в российских условиях может повлечь за собой рост безработицы среди молодежи, поскольку пожилые люди будут дольше занимать рабочие места по причине более высокой конкурентоспособности, чем молодые. Другим следствием этого процесса будет сокращение продолжительности страхового стажа и, как следствие, снижение размеров пенсий у младшего поколения из-за более позднего вступления в трудовые отношения.

Помимо объективных *демографических* факторов повышение пенсионного возраста лимитируется для нашей страны и в силу *особенностей пенсионной системы*.

4. Специфические проблемы построения российской пенсионной системы

Главным вызовом и трудноразрешимой проблемой для российской пенсионной системы является деформация структуры расходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, вследствие значительного количества пенсий, назначаемых до наступления общеустановленного пенсионного возраста.

Правовой институт досрочных пенсий, связан с презумируемой утратой профессиональной трудоспособности ранее достижения общего пенсионного возраста (мужчины – 60 лет, женщины – 55 лет) вследствие длительного неблагоприятного воздействия на организм человека:

вредных, тяжелых и опасных условий труда (Списки № 1 и № 2, т.н. «малые списки»);

различного рода факторов производственной среды, связанных с постоянной повышенной эмоциональной и психологической нагрузкой и высокой степенью ответственности за результаты труда (отдельные категории медицинских, педагогических и творческих работников);

медико-биологических и социальных особенностей развития и региональных условий проживания (многодетные матери, родители детей-инвалидов, инвалиды вследствие военной травмы, инвалиды по зрению, лилипуты, диспропорциональные карлики, лица, длительное время проработавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях).

Численность получателей досрочных пенсий в настоящее время достигла 34% от числа пенсионеров по старости (10,5 млн. чел.) и продолжает расти, увеличивая нестраховое бремя расходов ПФР.

Форма собственности предприятий, на которых работают указанные лица, в ходе рыночных преобразований изменилась с государственной на частную (или смешанную), но льготы по выходу на пенсию сохранились за

счет государства, а не собственника. В результате государство фактически субсидирует новым собственникам привлечение работников в неблагоприятные производственно-технологические и климатические условия.

Наличие огромного числа получателей досрочных (льготных) пенсий по условиям труда, факторам производственной среды, медико-биологическим и социальным особенностям развития и региональным условиям проживания усугубляется большим объемом накопленных, в силу ранее действовавшего законодательства, «нестраховых» государственных обязательств, которые в рыночных условиях не обеспечены адекватными страховыми источниками финансирования.

В целом в настоящее время 44,3% (15,8 млн. чел.) получателей трудовых пенсий составляют лица, на назначение пенсий которым пенсионный возраст не влияет, включая: 10,5 млн. чел. – получатели досрочных пенсий по старости (в том числе работники, занятые на работах с тяжелыми и опасными условиями труда – 2,7 млн. чел.; лица, работавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях – 2,5 млн.чел.; работники, занятые на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах – 1,98 млн. чел.), а также 3,9 млн. чел. – получатели пенсий по инвалидности и 1,7 млн. чел. – получатели пенсий по случаю потери кормильца.

В структуре новых назначений трудовых пенсий перечисленные категории получателей составляют примерно столько же - 42,5%. При этом более 73% получателей досрочных пенсий по старости, не достигших общеустановленного пенсионного возраста, продолжают работать, причем $\frac{3}{4}$ - на тех же рабочих местах. А из пенсионеров-угольщиков на тех же рабочих местах продолжают работать более 66%.

Кроме того, необходимо учитывать, что с 01.01.2010 г. в Российской Федерации действует *эквивалентная формула исчисления размера*

трудовой пенсии, не применяемая в странах, принявших решение об увеличении пенсионного возраста.

Данная формула основана на принципе прямого, ничем не ограниченного роста пенсионных обязательств перед застрахованным лицом, исходя из объема уплаченных за него страховых взносов в ПФР. Это, по своей сути, аналог банковского депозита – сколько страховых взносов перевел работодатель на индивидуальный счет работника в ПФР, столько затем работник при наступлении пенсионного возраста получает с этого счета в виде пенсии.

То есть, чем больше период и объем страховых отчислений, тем больше размер обязательств ПФР перед будущими пенсионерами. При сокращении числа работников, за которых уплачиваются страховые взносы, ПФР не будет располагать необходимыми доходными источниками для исполнения возросших обязательств перед предыдущим (более многочисленным) поколением.

В условиях применения эквивалентной пенсионной формулы меры по повышению возрастной границы выхода на пенсию не только не принесут в долгосрочной перспективе существенной экономии средств на выплату пенсий, а как уже отмечалось, еще более усугубят дефицит ПФР.

Негативное влияние демографической ситуации и недостатков пенсионной системы усугубляется неблагоприятной макроэкономической ситуацией: важнейшие для развития пенсионной системы макропараметры не достигнуты. Самый главный из них - доля фонда заработной платы в ВВП - остается на уровне 23-25% (в 2000 г. она составляла 19% и лишь в 2009 г. возросла до 27%) против прогнозирувавшихся в начале 2000-х годов 38%. Цена рабочей силы остается крайне низкой (соотношение средней заработной платы в экономике с прожиточным минимумом трудоспособного населения в 2000 г. составляло 1,7, к 2008 г. оно возросло до 3,5), что не позволяет большинству населения осуществлять накопления (в том числе для пенсионных целей).

Уровень безработицы, несмотря на снижение по сравнению с началом 2000-х годов (когда он превышал 13% численности экономически активного населения) на протяжении десятилетия остается крайне высоким (даже в наиболее стабильные 2007 - начало 2008 г.г. он составлял 6,1-6,4%), тем самым уменьшая возможности зарабатывания застрахованными лицами страхового стажа и, следовательно, большего объема пенсионных прав.

Таким образом, в ответ на глобальные демографические вызовы развитые зарубежные пенсионные системы осуществили параметрические реформы. Однако российская пенсионная система по причине объективных особенностей демографического и макроэкономического характера, а также огромного груза накопленных пенсионных обязательств советского периода должна реализовать уникальный комплекс мероприятий, который выходит далеко за пределы зарубежного опыта повышения пенсионного возраста или внедрения накопительного компонента. В ответ на демографические вызовы в отечественной пенсионной системе осуществлена социально-страховая пенсионная реформа, в ходе которой последовательно реализуются базовые принципы социального страхования.

II. Пенсионная реформа 2002 г.: основные итоги

В соответствии со Стратегией-2010 целью российской пенсионной реформы, начатой в 2002 г. (одновременно со многими европейскими странами), являлась реализация принципов социального страхования, которые позволяют балансировать пенсионные права и обязательства в долгосрочной перспективе. При этом на каждом этапе реформы все мероприятия должны адаптироваться к конкретным макроэкономическим и демографическим условиям.

Так, на этапе 2002 г. было предусмотрено решение *текущих и долгосрочных* задач:

- повышение реального размера пенсий и создание эффективного механизма его защиты от обесценивания;

- обеспечение текущей финансовой устойчивости пенсионной системы;
- преодоление возросшей уравнительности пенсионных выплат и усиление их персонифицированной дифференциации в непосредственной зависимости от страховых взносов;
- усиление связи между размером назначаемой пенсии и величиной предыдущих заработков, а также уплачиваемых за работника страховых взносов; повышение заинтересованности работников и работодателей в уплате страховых взносов;
- предотвращение кризиса пенсионной системы в связи со старением населения России.

Для решения *текущих задач* была проведена конвертация (денежная оценка) пенсионных прав (в зависимости от стажа и заработка пенсионера), изменена структура пенсий, в пенсионной формуле для преодоления уравнительности и усиления дифференциации пенсионеров по уровню пенсий стали учитывать суммы страховых взносов за застрахованное лицо в ПФР и ожидаемую продолжительность периода выплаты пенсии, введена субсидиарная ответственность государства по обязательствам ПФР для обеспечения его финансовой устойчивости.

Для решения *долгосрочных задач* были внедрены механизмы накопительного финансирования пенсий, призванные обеспечить сохранение достигнутого уровня пенсионного обеспечения и его повышение путем накопления средств на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц.

Однако не все запланированные мероприятия пенсионной реформы 2002 г. были реализованы: остается нерешенной острейшая проблема *реформирования досрочных пенсий* путем вывода их из распределительной в профессиональные пенсионные системы (*разработчик – Минэкономразвития России*¹⁷).

¹⁷ Вступивший в силу с 01.01.2002 г. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусматривал прекращение выплаты досрочных пенсий лицам, переводимым в профессиональные пенсионные системы. Законопроекты № 183353-3 «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и № 183365-3 «О страховом взносе на финансирование обязательных

До сих пор треть пенсионеров по старости, пенсия которым в разные годы назначалась досрочно, не достигла общеустановленного пенсионного возраста. Каждое третье новое назначение пенсий по старости составляют получатели досрочных пенсий. Финансирование досрочных периодов отвлекает из пенсионного бюджета около четверти всех финансовых ресурсов и резко снижает общий уровень материального обеспечения пенсионеров по старости, выходящих на пенсию в общеустановленном пенсионном возрасте.

Незаконченным до настоящего времени остается и реформирование накопительной составляющей трудовой пенсии, что делает ее функционирование малоэффективной и приводит к девальвации пенсионных прав застрахованных лиц, включенных в эту систему.

Применение для расчета размера накопительной части трудовой пенсии показателя ожидаемой продолжительности выплаты трудовой пенсии по старости в распределительной системе¹⁸ неизбежно приведет к дефициту бюджета ПФР по накопительному компоненту.

Отсутствуют гарантии покрытия не только минимальной, но даже отрицательной доходности от инвестирования пенсионных накоплений, т.е. прямой потери пенсионных прав.

В результате низкой эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений *для первого поколения* застрахованных лиц (1953(м) / 1957(ж) г. – 1966 г. рожд.) полученная доходность обеспечивает накопительную часть трудовой пенсии в 2010 г. в среднем размере всего 91 руб., *для второго поколения* (1967 г. рожд. и позднее) по достижении пенсионного возраста - в размере 1007 руб. Застрахованные лица, имеющие 30 лет страхового стажа, при наступлении пенсионного возраста будут получать накопительную часть трудовой пенсии в среднем размере 5456 руб.

профессиональных пенсионных систем» (отв. Минэкономразвития России) были приняты в I чтении 26.06.2002 г. С этого момента никаких подвижек по ним не происходило.

18 Однако применение иного периода в условиях сохранения накопительного компонента в системе обязательного пенсионного страхования неправомерно.

(в 2035 г.), что составит 15,7% от среднего размера их трудовой пенсии по старости.

Из-за опережающего роста индексации расчетного пенсионного капитала (страховая часть пенсии) относительно роста доходности от инвестирования пенсионных накоплений (накопительная часть пенсии), несмотря на закладываемые в прогноз оптимистические параметры (4% сверх темпов инфляции), прямые потери пенсионных прав застрахованных лиц составляют к 2010 г. уже 19% пенсии, а к 2035 г. возрастут до 30% пенсии.

Статистика свидетельствует, что за 8-летний период функционирования накопительного механизма финансирования пенсий большинство застрахованных лиц остались пассивными участниками пенсионной системы и не проявили заинтересованности в формировании своих пенсионных накоплений. Из почти 70 млн. чел., имеющих к началу 2010 г. пенсионные накопления, 63 млн. чел. по-прежнему остаются в государственной управляющей компании, лишь 0,9 млн. чел. доверили управление накоплениями частным управляющим компаниям и 5,7 млн. чел. – НПФ. Причем, последние – это, в основном, работники крупных корпораций.

Причины торможения в развитии накопительного компонента пенсионной системы, помимо отмеченных выше недостатков, заключаются в следующем:

- *отсутствие у застрахованных лиц права выбора способа формирования своих пенсионных накоплений (добровольного или обязательного);*
- *отсутствие гарантий сохранности пенсионных накоплений и недоверие граждан к негосударственным институтам;*
- *отсутствие у застрахованных лиц права собственности на пенсионные накопления и возможности передачи по наследству своих пенсионных прав по накопительной части пенсии;*

- низкая доходность пенсионных накоплений по причине ограниченности инструментов инвестирования и неразвитости фондового рынка (относительно прироста за счет индексации расчетного пенсионного капитала – объема прав по страховой части пенсии);

- непрозрачность и неэффективность работы негосударственных участников пенсионной системы (нет сопоставимой с государственной пенсионной отчетности);

- низкий уровень доходов и заработка, которых не хватает не только на формирование достаточных пенсионных накоплений, но даже на текущее потребление. Статистическое распределение заработка (кривая Лоренца) отражает 80%-ную долю работающих, на которую приходится лишь половина фонда заработной платы, в то время как на долю остальных 20% работников приходится вторая его половина.

По данным Росстата за 2009 г., 22% работников имеют среднемесячный заработок до 7 тыс. рублей; 23% - до 11 тыс. рублей; 36% - до 20 тыс. руб. Все эти работники объективно не обеспечены минимально необходимыми средствами для текущего потребления и, соответственно, для формирования пенсионных накоплений. Те же, кто по уровню дохода может осуществлять пенсионные накопления, не имеют пока для этого должной мотивации.

Таким образом, необходимо дальнейшее совершенствование накопительного компонента пенсионной системы.

Кроме того, на данном этапе реформы не были созданы условия для полной реализации иных мероприятий, направленных на:

- долгосрочную финансовую самостоятельность бюджета ПФР;
- обеспечение надлежащего уровня компенсации пенсионерам утраченного ими заработка (соотношение трудовой пенсии со средней заработной платой в стране);
- гарантию минимального уровня жизни пенсионеров (соотношение трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера).

Одной из основных причин дефицита бюджета ПФР является актуарное несоответствие тарифа страховых взносов объему государственных пенсионных обязательств в соответствии с действующим и прошлым законодательством.

До реформы 2002 г. бюджет ПФР не испытывал дефицита средств: остаток денежных средств на 01.01.2002 г. составлял 115 млрд. руб., на 01.01.2001 г. – 98,3 млрд. руб.

Реформа 2002 г. предусматривала трансформацию тарифной политики (введение страхового взноса в размере 14 процентных пунктов из установленного с 2001 г. ЕСН).

Таким образом, был заложен принцип равномерного распределения средств на финансирование базовой и страховой частей трудовой пенсии: по 14 процентных пунктов установленной ставки отчислений. Однако из тарифа страховых взносов, предназначенных для финансирования страховой части трудовой пенсии, производятся изъятия на формирование пенсионных накоплений (в настоящее время объем таких изъятий достиг 6 процентных пунктов). Эти средства не могут быть использованы для текущего финансирования пенсий, что влечет за собой образование выпадающих доходов распределительной части пенсионной системы.

Для покрытия этого планового дефицита страховой части трудовой пенсии был предусмотрен постоянный источник. Согласно статье 18 Федерального закона от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей в период с 01.01.2002 г. до 01.01.2010) дефицит бюджета ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии должен был покрываться за счет средств, образовавшихся в результате превышения сумм поступлений ЕСН над расходами на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии.

Данный механизм покрытия выпадающих доходов ПФР реально работал до 01.01.2005 г., когда ставка ЕСН, предназначенного для

финансирования базовой части трудовой пенсии, была снижена с 14 до 6 процентных пунктов.

Благодаря подобной тарифной политике до налоговой реформы 2005 г. бюджет ПФР не только обеспечивал полную финансовую устойчивость, но и сформировал значительный резерв (свыше 135 млрд. руб.) для дальнейшего совершенствования пенсионной системы без привлечения средств федерального бюджета. Однако с 2005 г. в рамках налоговой реформы, ориентированной на снижение налоговой нагрузки на бизнес и борьбу за выход экономики из «тени», произошло снижение отчислений в ПФР на 8 процентных пунктов, а также была «заморожена» на 5 лет регрессная шкала уплаты страховых взносов (280 тыс. руб.).

Соответственно, в результате налоговой реформы дефицит бюджета ПФР в размере 87 млрд. руб. на выплату страховой части трудовой пенсии остался без страхового источника финансирования. Тем самым была заложена долгосрочная основа покрытия из федерального бюджета этой, по сути, тарифной составляющей планового дефицита ПФР.

Таким образом, были полностью нарушены основополагающие принципы обязательного пенсионного страхования: ликвидированы условия формирования собственных источников финансирования накопленных государственных обязательств и, соответственно - самостоятельность (автономность) бюджета ПФР как страховщика и даже потенциальная возможность обеспечивать в рамках установленного тарифа собственные обязательства.

Результатом стала возрастающая зависимость бюджета ПФР от федерального бюджета на финансирование базовой и страховой частей пенсии. Недостаток средств на финансирование базовой части трудовой пенсии, возникший с 2005 г. в размере 172 млрд. руб., к 2009 г. увеличился до 469 млрд. руб. Дефицит бюджета ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии, в начале пенсионной реформы 2002 г. составлявший 134 млрд. руб., к концу 2009 г. увеличился до 465 млрд. руб.

Не изменила ситуацию в лучшую сторону даже отмена с 01.01.2005 г. участия застрахованных лиц 1953 (м.) / 1957 (ж.) – 1966 г.г. рождения в формировании накопительной части трудовой пенсии и возврат 2-х процентных пунктов тарифа страховых взносов в распределительную систему.

Накопленный груз не обеспеченных собственными источниками обязательств ПФР по нестраховой – базовой - составляющей пенсионного бюджета в 2010 г. увеличил дополнительное бремя на страховой источник формирования пенсионных прав современного поколения застрахованных лиц. Это послужило главным фактором формирования дефицита бюджета ПФР в 2010 г. в размере свыше 1,3 трлн. руб., из которых 999 млрд. руб. приходится именно на необеспеченный страховым источником фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии (до 01.01.2010 г. - базовая часть трудовой пенсии).

Несмотря на серьезные противоречия отечественного опыта добровольного и обязательного пенсионного накопления, а также негативную практику обязательных пенсионных программ латиноамериканских стран и Казахстана, отдельные эксперты сохраняют преданность накопительной панацее прошлого века как универсальному инструменту для решения всех проблем пенсионной системы, в первую очередь – ликвидации ее дефицита.

Глобальный финансовый кризис расставил последние точки и наглядно показал большую уязвимость накопительного механизма (относительно распределительного механизма) финансирования пенсий. Причем его негативное влияние проявилось именно в странах, наиболее ориентированных на накопительные механизмы пенсионного обеспечения.

В ряде стран, которые имели накопительную составляющую, оперативно приняли решения по ее замораживанию и даже отмене (Эстония, Сербия и др.). А Казахстан – единственная страна в мире, которая полностью перестроила свою распределительную систему на накопительный механизм в

XXI в. – вынужден частично взять накопительную пенсию на прямое бюджетное финансирование, начиная с 2008 г. и по настоящее время, и планирует восстановление солидарно-распределительного механизма пенсионного обеспечения.

В России, помимо отмеченной зависимости от конъюнктуры финансового рынка, эффективность накопительной модели серьезно ограничена макроэкономическими и демографическими условиями развития:

- высокая инфляция (существенно выше, чем 1-2% в развитых странах) делает невозможным получение реальной доходности на пенсионные накопления. До середины 30-х г.г. из-за значительного отставания доходности от инвестирования пенсионных накоплений от индексации страховой части трудовой пенсии доля накопительной части будет составлять менее 10% среднего размера трудовой пенсии, причем до 2020 г. она не превысит 2%;

- низкая заработная плата абсолютного большинства работников (свыше 80% имеют доходы, полностью направляемые на текущее семейное потребление);

- низкая продолжительность жизни и соответственно небольшой страховой стаж (для всех категорий пенсионеров – около 25-27 лет, в т.ч. для пенсий по старости – в среднем 34,5 лет против 45-47 лет – в странах ОЭСР), что не позволяет в принципе сформировать сколько-нибудь существенные пенсионные накопления.

Отсюда закономерен вывод: главный и единственный недостаток распределительного механизма пенсионного обеспечения – его незащищенность от демографического кризиса – не может быть устранен путем усиления накопительного механизма пенсионного обеспечения, поскольку его функционирование также подвержено негативному влиянию ухудшающейся демографической ситуации, а также сопряжено с возникновением дополнительных рисков, характерных для финансового рынка.

Таким образом, благодаря реформе 2002 г. были заложены основы социально-страховых механизмов развития пенсионной системы, включая усиление дифференциации размера трудовой пенсии в прямой зависимости от страховых взносов и усиление участия застрахованного лица в формировании своих пенсионных прав через накопительную часть его пенсии. В то же время в целях снижения нагрузки на страхователей-работодателей были существенно сокращены отчисления на пенсионное обеспечение, что привело к возникновению актуарной несбалансированности доходных источников и объема долгосрочных обязательств пенсионной системы. Однако такой результат, как следствие влияния на пенсионную систему внешних факторов, нельзя рассматривать как системный кризис, порожденный проведением собственно социально-страховой пенсионной реформы, включая ее первый и второй этапы.

III. Пенсионная реформа в условиях финансового кризиса

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 23.06.2008 г. «О бюджетной политике в 2009 - 2011 годах» была поставлена задача:

«сформировать устойчивый механизм пенсионного обеспечения на длительную перспективу, создав условия для получения достойной пенсии как тем, кто уже вышел на пенсию, так и тем, кому это предстоит в будущем.

Здесь необходим широкий комплекс мер, в том числе упорядочение источников финансирования пенсий, развитие негосударственного пенсионного страхования, более эффективное управление пенсионными накоплениями.

Важную роль может сыграть система софинансирования пенсионных накоплений с использованием средств Фонда национального благосостояния».

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25.05.2009 г. «О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах» эти задачи были расширены:

«Завершить формирование надежной и сбалансированной пенсионной системы, основанной на страховых принципах ресурсного обеспечения и позволяющей обеспечить достойный уровень жизни гражданам старшего поколения.

Наряду с системой обязательных платежей, возрастающую роль должно играть добровольное пенсионное страхование, в том числе за счет использования механизмов государственного стимулирования».

Там же указывалось:

«Формирование современной пенсионной системы, позволяющей обеспечить достойный уровень жизни пенсионерам, требует завершения перехода к новой структуре ресурсного обеспечения пенсионной системы в течение двух лет. Кроме того, необходимо принятие дополнительных решений, направленных на увеличение роли добровольного пенсионного страхования.

Целевая структура пенсионной системы должна быть надежной и сбалансированной, располагать собственной финансовой базой, основу которой составят страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Шкала тарифов должна подлежать ежегодной корректировке в увязке с ростом средней заработной платы в стране. Должны быть также предусмотрены достаточные трансферты для покрытия возникающего дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе за счет средств Фонда национального благосостояния.

Пенсионная система должна обеспечивать достойный уровень жизни граждан пожилого возраста. К 2024 году средний размер трудовых пенсий по старости должен возрасти до величины, обеспечивающей минимальный воспроизводственный потребительский бюджет пенсионера (2,5 прожиточного минимума пенсионера). При этом в целях решения проблемы более справедливой оценки ранее приобретенных пенсионных прав граждан уже в 2010 году следует произвести их переоценку по следующей формуле: пенсионные права, приобретенные до 2002 года, индексируются на 10 процентов плюс 1 процент за каждый год трудового стажа, заработанного до 1991 года. В итоге уже в 2010 году средний размер трудовой пенсии по старости должен превысить 8 тыс. рублей в месяц. Должна быть ликвидирована бедность среди пенсионеров, в том числе за счет социальных доплат к пенсиям, размер которых оказывается меньше прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации».

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.06.2010 г. «О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах» предусмотрено:

«Серьезные долгосрочные проблемы стоят перед пенсионной системой. Согласно демографическим прогнозам в ближайшие 20 лет нас ждет значительное сокращение численности населения трудоспособного возраста и увеличение численности населения старшего возраста.

Необходимо разработать ясную программу долгосрочного развития пенсионной системы, обеспечивающую социально приемлемый уровень пенсий по сравнению с заработной платой (по крайней мере в пределах величины, на которую начисляются социальные взносы) и в то же время

исключающую как дальнейшее повышение ставки социальных взносов, так и рост дефицита пенсионной системы».

Для продолжения социально-страховой пенсионной реформы в **Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (КДР-2020)**, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р, были определены целевые ориентиры развития пенсионной системы на долгосрочную перспективу:

- повышение среднего размера трудовых пенсий по старости к 2016 - 2020 г.г. до величины, обеспечивающей не менее 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера;

- обеспечение, начиная с 2010 года, минимального уровня материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера;

- создание условий для повышения индивидуального коэффициента замещения утраченного заработка, на который начислялись страховые взносы, трудовой пенсией по старости не менее чем до 40 процентов.

Причем для нынешних пенсионеров планировалось обеспечить соотношение с ПМП, а для тех, кто, только начинает трудовую деятельность – создание условий для зарабатывания коэффициента замещения.

Совершенствование пенсионной системы, осуществленное в 2010 г., планировалось в условиях экономического роста, хотя важнейшие для развития пенсионного обеспечения макропараметры не были достигнуты. Самый главный из них - доля фонда заработной платы в ВВП - остается на уровне 23-25%. Тем не менее, макроэкономические условия, в которых разрабатывалась КДР-2020, позволяли своевременно достичь намеченных целевых ориентиров.

Однако глобальный финансовый кризис радикально изменил внешние к пенсионной системе макроэкономические параметры: темпы роста и объемы ВВП, структуру занятости, инфляцию и размеры заработной платы и т.д., от

которых непосредственно зависят собственно пенсионные характеристики: размер пенсии, темпы индексации, тариф страховых взносов и др.

Так, ВВП на 2010 г., прогнозировавшийся до кризиса в объеме 59,1 трлн. руб., в мае 2010 г. оценивался на уровне 44,9 трлн. руб., т.е. на 24% ниже. Величина фонда заработной платы вместо 15,2 трлн. руб. составит 11,5 трлн. руб. (на 24% меньше).

Кризис существенно скорректировал пенсионную политику большинства стран. Многие пошли на сокращение объемов выплат, замедление индексации пенсий, сворачивание накопительного компонента, иные меры.

Россия, несмотря на кризис, в 2010 г. реализовала комплекс мер по дальнейшему развитию принципов социального страхования в функционировании системы пенсионного обеспечения:

- отменен неэффективный единый социальный налог, и восстановлены индивидуально возмездные страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, ликвидированные в 2001 г. С 2011 г. тариф страховых взносов устанавливается на уровне 26%, приближенном к необходимому для обеспечения финансовой самостоятельности ПФР (хотя изначально планировалось реализовать эту меру в 2010 г., что существенно снизило бы нагрузку на федеральный бюджет);

- устранена несправедливая дифференциация тарифа для разных категорий страхователей-работодателей, которая вела к ущемлению пенсионных прав застрахованных лиц. Важно отметить, что повышение тарифа страховых взносов проведено не шоковым методом, а поэтапно в течение 5 лет (предоставлен переходный период работодателям, для которых ставка отчислений в ПФР была существенно ниже);

- восстановлены функции страховщика (ПФР) по администрированию страховых взносов в органическом сочетании с ведением страховщиком индивидуального (персонифицированного) учета формирующихся пенсионных прав застрахованных лиц;

- отменена экономически неоправданная регрессивная шкала и, по опыту подавляющего числа стран, установлена верхняя граница заработка, подлежащего страхованию (415 тыс. руб.), с механизмом ее ежегодной индексации.

Но главным ориентиром пенсионной политики, проводимой в условиях финансового кризиса, стало усиление мер по дополнительной материальной поддержке пенсионеров, особенно самых бедных. Среди этих мер следует выделить систему социальных доплат пенсионерам, чей уровень материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума в регионе, а также валоризацию – перерасчет пенсионных прав всех лиц, имеющих трудовой стаж до 2002 г. и особенно в советский период - до 1991 г. Все эти социальные мероприятия обеспечиваются финансовыми ресурсами из федерального бюджета не только в период финансового кризиса, но и в течение всего периода их выплаты.

Поддержка уровня жизни малообеспеченных пенсионеров осуществлялась и до 2010 г. В частности, в 2007-2009 г.г. производилось опережающее увеличение базовой части трудовой пенсии в целях решения политической задачи по доведению среднего размера социальной пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера. Так, в декабре 2007 г. базовая часть была увеличена на 24%, а в декабре 2009 г. – на 31,4%. В прошлом году на все виды индексации из бюджета ПФР было израсходовано 300 млрд. руб. В 2010 г. с этой целью на 6,3% проиндексированы все части трудовой пенсии. Общие расходы на индексацию составят 150 млрд. руб.

Результатом опережающей индексации базовой части стало достижение к концу 2009 г. средним размером трудовой пенсии по старости 162% ПМП.

Второй этап пенсионной реформы, осуществленный в 2010 г., несмотря на негативное влияние глобального финансового кризиса, позволил успешно решить все поставленные задачи по совершенствованию

пенсионного обеспечения на основе принципов социального страхования, заложенных в ходе реализации первого этапа пенсионной реформы 2002 г.:

- обеспечена государственная гарантия для всех категорий нынешних пенсионеров по минимальному уровню материального обеспечения – **прожиточный минимум пенсионера**;

- восстановлены утраченные в ходе рыночных реформ пенсионные права советских пенсионеров – **валоризация**;

- заложены объективные экономические и правовые предпосылки для формирования пенсионных прав будущих пенсионеров для получения трудовой пенсии на уровне международных норм – **индивидуальный коэффициент замещения не менее 40%**.

В то же время финансовый кризис не позволил достичь главной цели пенсионной системы, построенной на принципах социального страхования – долгосрочной финансовой устойчивости и сбалансированности бюджета ПФР. Осталась нерешенной проблема преобразования института досрочно назначаемых пенсий в самостоятельные профессиональные пенсионные программы, что освобождало бы общенациональную пенсионную систему от нестраховых выплат соответствующим категориям пенсионеров.

Справочно:

Все страны переходной экономики начинали пенсионные реформы с полной ликвидации всех видов льгот и привилегий. В России также законодательно был определен предельный срок реализации данного мероприятия (ответственный Минэкономразвития России), однако до сих пор сколько-нибудь адекватный экономический механизм так и не разработан.

Учитывая весь комплекс нерешенных проблем и новых актуальных задач, необходимо их конкретизировать и последовательно решать, чтобы подготовить отечественную пенсионную систему к объективно наиболее сложному периоду ее функционирования – 2030-м г.г.

IV. Меры по дальнейшему совершенствованию пенсионной системы

Российская пенсионная система в силу своей всеобщности, многоукладности и наличия большого государственного пенсионного долга по советским пенсионным обязательствам остается для экономики главным вызовом в течение всего XXI века. Поэтому государство должно сохранять свою лидирующую функцию регулятора в пенсионной системе, построенной на принципах социального страхования, на весь переходный период для сохранения социальной стабильности.

1. Государственное регулирование пенсионной системы

Государственное регулирование развития пенсионной системы заключается, прежде всего, в управлении внешними по отношению к ней факторами, создании благоприятных макроэкономических и демографических условий. В практике развитых пенсионных систем государственное регулирование внешними факторами включает, как правило:

- повышение рождаемости, снижение смертности и привлечение внешней трудовой миграции, что способствует росту численности работников, за которых уплачиваются страховые взносы, и соответствующему увеличению доходов пенсионной системы;
- улучшение качества здравоохранения и профилактики заболеваемости с целью сокращения высокой смертности мужчин в трудоспособном возрасте;
- опережающее повышение производительности труда и увеличение заработной платы, что в условиях демографического кризиса и сокращения числа работающих позволяет обеспечить достойный уровень пенсий;
- мероприятия по сокращению теневой экономики и недопущению сокрытия зарплаты;
- обеспечение роста занятости, создание новых рабочих мест и снижение уровня безработицы, недопущение теневой занятости и

сокращение рабочих мест с вредными, тяжелыми и опасными условиями труда;

- предотвращение инфляции, ведущей к обесцениванию пенсионных прав и снижению покупательной способности пенсий.

Перечисленные и др. меры управления внешними факторами могут применяться как в комплексе, так и отдельно, в зависимости от конкретных социально-демографических и экономических условий и проблем в пенсионной системе.

Рассматривая проблемы ПФР, следует исходить из того, что две главные проблемы - *дефицит бюджета ПФР и снижение среднего коэффициента замещения пенсией утраченного заработка* – не могут быть полностью урегулированы внутри пенсионной системы без участия государства, т.к. являются производными от макроэкономической и демографической ситуации в стране. Поэтому *государственное регулирование макроэкономических и демографических факторов и финансовая поддержка федеральным бюджетом пенсионной системы на весь переходный период должны оставаться главным и обязательным условием успешной реализации пенсионной реформы.*

Это условие выполняется и в зарубежных странах: нет ни одной развитой пенсионной системы, которая функционировала бы без прямой или косвенной поддержки государства в условиях переходного периода (*например, из федерального бюджета Германии финансируются пенсии получателей в Восточной Германии и дефицит, связанный с демографическими рисками*).

Дефицит бюджета ПФР в условиях второго этапа пенсионной реформы, осуществляемого в 2010 г., не имеет угрожающих размеров на протяжении всего прогнозного периода. И хотя в 2010 г. он составляет 1,3 трлн. руб. (около 2,9% ВВП), но обусловлен объективными факторами: переносом срока введения актуарно обоснованного при разработке второго этапа пенсионной реформы тарифа страховых взносов 26% с 2010 г. на 2011

г. Из-за этого 75% дефицита будут связаны с нехваткой средств солидарной части тарифа на финансирование фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии.

В 2011 г. дефицит бюджета ПФР снизится до 1,8% ВВП и нехватка солидарной части тарифа на выплату фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии сократится до 50% дефицита бюджета ПФР. В дальнейшем дефицит будет неуклонно сокращаться, хотя совсем не исчезнет, если не будут приняты меры по дальнейшему развитию пенсионной реформы (в 2050 г. он составит 1,25% ВВП). Для ликвидации текущего дефицита (без учета совершенствования пенсионной системы), с сугубо актуарных позиций, тариф должен поддерживаться на уровне 32-34% в зависимости от макроэкономических параметров.

Избежать повышения тарифа для ликвидации дефицита на выплату фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии могло бы увеличение в 2011 г. соотношения работающих и пенсионеров с 1,27 до 1,89 (рост численности наемных работников должен составить 22,6 млн. чел.).

Вторым фактором дефицита бюджета ПФР являются возрастающие отчисления на формирование накопительной части трудовой пенсии для будущих пенсионеров (тариф на которые составляет 6% для лиц 1967 г. рождения и моложе). В текущем году страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии составят 24% от объема дефицита бюджета ПФР по распределительной составляющей.

В России в отличие от всех стран, внедривших накопительный компонент, компенсация выпадающих ресурсов на финансирование обязательств по распределительному компоненту по причине изъятия страховых поступлений изначально не была прямо предусмотрена в законе, хотя косвенный механизм функционировал до 2005 г.

Справочно:

В Польше государственный бюджет в полном объеме возмещает 7,3% отчислений на формирование пенсионных накоплений младшего поколения застрахованных лиц.

Тем же демографическим фактором – ухудшением соотношения работающих и пенсионеров – обусловлена вторая проблема современной пенсионной системы – снижение среднего коэффициента замещения (хотя в среднесрочном периоде его удастся поддерживать на уровне 37,5-37,6%).

Однако прежде, чем предлагать решения данной проблемы, необходимо обеспечить адекватность методов экономического измерения данного показателя. Поскольку сформулированный в международных нормах механизм его исчисления был ориентирован на особенности социально-трудовых отношений середины прошлого столетия и по большинству параметров не адекватен современной структуре рынка труда, условиям формирования трудовых доходов и структуре потребительских расходов как трудоспособного, так и нетрудоспособного населения.

Отмечая относительно низкий размер коэффициента замещения, не следует забывать об отраслевой и региональной российской специфике исчисления данного показателя, принципиально отличающейся от методологии Международной организации труда.

В России используется солидарный коэффициент замещения, который рассчитывается как соотношение среднего для всех получателей размера пенсии в текущем году и средней заработной платы в экономике за этот же период, выраженное в процентах.

Справочно:

Конвенцией МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (от 28 июня 1952 г.) и Европейским кодексом социального обеспечения (от 16 апреля 1964 г.) предусмотрен расчет коэффициента замещения как соотношения размера пенсии типичного получателя и его предыдущих доходов. Коэффициент замещения установлен на уровне 40% только для типичных получателей, главным требованием к которым является выработка 30 лет страхового стажа (для пенсий по старости).

Для остальных пенсионеров нормы коэффициента замещения пропорционально снижаются. При этом пенсия должна соотноситься не с

заработной платой других людей, работающих в настоящее время, как это происходит в России при расчете солидарного коэффициента замещения, а с прежним заработком (доходом) самого индивидуума в период, предшествующий назначению пенсии.

В конце 2009 г. величина солидарного коэффициента замещения среднего размера трудовой пенсии по старости по Российской Федерации составляла 35,3%, в 20 субъектах Федерации находилась между 30 и 40% среднего заработка в регионе, а в 55 – превышала 40%. В результате реформы 2010 г. он увеличился до 38,4% в целом по России, но в последующие годы его снижение возобновится, и к 2050 г. он составит 22%.

Для поддержания коэффициента замещения на уровне хотя бы 35% потребуются либо постепенное увеличение тарифа страховых взносов: на 0,4 процентных пункта в 2015 г. и т.д., либо усиление внешних по отношению к пенсионной системе демографических факторов (резкий рост рождаемости и увеличение миграции).

Таким образом, сравнение российского солидарного коэффициента замещения с международными нормами, по меньшей мере, некорректно, т.к. в нем учитывается пенсия лиц, не выработавших 30 лет страхового стажа, которые составляют 23% от числа получателей трудовой пенсии по старости.

Рассчитать коэффициент замещения по международной методологии в настоящее время невозможно, т.к. в советский период не осуществлялся учет заработка в течение всего трудового стажа, а для назначения пенсии брались только лучшие 2 или 5 лет. Этот показатель можно будет использовать не ранее 2032 г. для застрахованных лиц, формировавших свои пенсии в новых, постсоветских условиях. По оценкам, его величина составит в 2032 г. 34%, а к 2050 г. снизится до 32%.

В этой связи представляется необходимым осуществить нормативное закрепление методологии определения коэффициента замещения пенсией утраченного заработка в целях обеспечения сопоставимости его расчета с международными нормами.

Однако независимо от методики расчета коэффициент замещения, действительно, имеет тенденцию к снижению. И обусловлена эта тенденция, в первую очередь, демографическим старением населения, ведущим к росту числа пенсионеров и сокращению занятых и соответственно – расходованию уменьшающихся поступлений средств в пенсионную систему на большее число пенсионеров.

За период с 1991 г. по 2009 г. средний возраст населения России увеличился с 34,6 лет до 38,3 лет. Коэффициент старения возрос за рассматриваемый период с 16,3% до 17,31%. В настоящее время Россия находится на предпоследнем – «высоком уровне демографической старости». Последний – «очень высокий уровень демографической старости» начинается с 18%. Женщины России этот уровень перешли значительно раньше начала 90-х годов прошлого века (коэффициент старения для них составляет 21,3%).

Постепенное снижение доли дефицита бюджета ПФР в ВВП (до 1,25 к 2050 г.) и более плавное, чем прогнозировалось в прошлые годы, снижение коэффициента замещения, помимо повышения тарифа страховых взносов связано с долгосрочными результатами реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351, в которой поставлены целевые ориентиры стабилизации демографической ситуации:

- увеличить ожидаемую продолжительность жизни до 75 лет;
- увеличить в 1,5 раза по сравнению с 2006 годом суммарный коэффициент рождаемости;
- снизить в 1,6 раза по сравнению с 2006 годом уровень смертности;
- обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно.

В рамках реализации Концепции демографической политики Российской Федерации для стимулирования повышения рождаемости через

ПФР предоставляется материнский (семейный) капитал в связи с рождением не менее двух детей. Эта мера привела к определенному положительному эффекту: несмотря на снижение с 2006 г. по 2008 г. численности женщин репродуктивного возраста на 1,6%, число родившихся возросло с 38 до 45 на 1000 женщин данного возраста. Число родившихся в 2009 г. составило 1764 тыс. чел. против 1480 в 2006 г.

Однако благотворное влияние роста рождаемости на пенсионную систему скажется лишь спустя 20 лет, когда нынешние новорожденные начнут трудовую деятельность.

Кроме того, рост рождаемости является не настолько значительным, чтобы заметно повлиять на соотношение работающих и пенсионеров в условиях старения населения. Но он позволяет ожидать переноса сроков демографического кризиса с 20-х на середину 30-х годов.

Одной из наиболее эффективных мер государственного регулирования финансовой устойчивости пенсионной системы в краткосрочном периоде могла бы стать ликвидация скрытой заработной платы, которая за период с 2000 г. по 2009 г. возросла с 11,1% до 13,8% ВВП и достигла половины фонда заработной платы. Взимание страховых взносов с этой заработной платы позволило бы уже в 2011 г. снизить дефицит бюджета ПФР более чем на 0,9 трлн. руб.

Разработка комплекса мероприятий по дальнейшему совершенствованию пенсионной системы должна быть непосредственно взаимосвязана не только внутри нее, но и с базовыми макроэкономическими параметрами развития страны, и строго синхронизирована на долгосрочную перспективу (весь период пенсионной реформы). Поэтому особое значение имеет согласование всех этапов пенсионной реформы с макроэкономическими тенденциями в каждый конкретный период, что определено действующим Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Назрела необходимость формирования института долгосрочного макроэкономического прогнозирования. В ряде стран для такого

прогнозирования используются тренды развития, проявляющиеся, прежде всего, в системах пенсионного обеспечения, являющихся наиболее долгосрочными по своим функциональным конструкциям.

Кроме того, персонифицированный учет пенсионных прав застрахованных лиц, являющихся суммарным результатом их многолетней трудовой деятельности, позволяет актуарным службам национальных пенсионных фондов располагать уникальной по объему и структуре базой данных, использование которой дает возможность разрабатывать собственные прогнозы основных макроэкономических параметров в области заработной платы, занятости, структуры трудовых ресурсов и т.д.

2. Регулирование внутренних факторов пенсионной системы

Проблемы ликвидации дефицита бюджета ПФР и поддержания коэффициента замещения по своей сути являются альтернативными, поскольку повышение коэффициента замещения неизбежно означает рост расходов, тогда как наиболее легким способом ликвидации дефицита является сокращение размеров пенсий (например, путем замедления их индексации), что ведет к уменьшению коэффициента замещения.

Решение одной из проблем путем усугубления другой неприемлемо, тем более, что ни одна из них, как показали приведенные данные, не представляет серьезной угрозы для стабильности российской экономики.

Для подготовки долгосрочной стратегии развития пенсионной системы, наряду с мерами по государственному регулированию внешних факторов, представляется целесообразным рассмотреть весь комплекс возможных мер воздействия на внутренние факторы – собственно пенсионные факторы.

Приоритеты и существующие ограничения при формировании такой стратегии определены Президентом Российской Федерации. Они заключаются в следующем:

- необходимо обеспечить **социально приемлемый уровень пенсий** по сравнению с заработной платой. Исходя из конвенциональных требований МОТ и целевых показателей, поставленных в КДР-2020, социально приемлемым может считаться уровень пенсий, характеризуемый **индивидуальным коэффициентом замещения пенсией утраченного заработка – не ниже 40%**;

- необходимо исключить дальнейшее повышение ставки социальных взносов и рост дефицита пенсионной системы. С 01.01.2011 г. тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит 26 процентов. Дефицит бюджета ПФР в 2011 г. будет равен 1,8% ВВП.

Возможные меры по решению поставленных задач в доходной и расходной частях российской пенсионной системы:

1) Тарифная политика.

Наиболее органичный, естественный для системы обязательного пенсионного страхования способ сбалансировать доходы и расходы Пенсионного фонда, ограничить или полностью ликвидировать его дефицит – это обеспечение актуарного соответствия величины тарифа страховых взносов в ПФР и объема принятых им обязательств.

Актуарная устойчивость пенсионной системы может быть выражена следующим равенством:

$$S \times W \times E = P \times R, \text{ где}$$

S - тариф взносов на пенсионное обеспечение в распределительной системе;

W - средняя номинальная заработная плата в стране;

E - численность застрахованных работников;

P - средний номинальный размер пенсии;

R - численность пенсионеров.

Обязательства пенсионной системы невозможно снизить, поскольку в этом случае уровень пенсий нельзя будет признать социально приемлемым.

Кроме того, существуют и конституционные ограничения, не допускающие умаление возникших пенсионных прав.

Тарифная политика состоит из трех компонентов – **страхового тарифа, взносооблагаемой базы и круга лиц, охватываемых обязательным пенсионным страхованием.**

Согласно формуле сбалансированности пенсионной системы для обеспечения солидарного (среднего) **коэффициента замещения** не ниже **40% тариф страховых взносов** необходимо увеличить на **5,4** процентных пункта в **2015 г.** и т.д. *Однако такое решение является недопустимым с точки зрения установленных политических ограничений.*

Предельная величина заработной платы, с которой могут взиматься страховые взносы (взносооблагаемая база), в 2010 г. составляет **415 тыс. руб.**, а в 2011 г. в результате ее индексации в соответствии с ростом средней заработной платы в стране составит **463 тыс. руб.** В дальнейшем предельная величина базы взносообложения будет регулярно индексироваться на индекс роста средней заработной платы в стране.

Теоретически повышение предельной величины базы взносообложения сверх коэффициента ее индексации повлекло бы за собой увеличение доходной части пенсионной системы. Однако такое решение представляется неприемлемым по двум причинам. Во-первых, его реализация приведет к фактическому увеличению нагрузки на фонд оплаты труда организаций при формальном сохранении без изменений тарифа страховых взносов. Во-вторых, увеличение доходной части пенсионной системы будет скомпенсировано ростом ее обязательств с учетом применения эквивалентной формулы расчета размера пенсии.

В области тарифной политики, по крайней мере, было бы целесообразно отказаться от практики выделения категорий страхователей-работодателей в различных секторах экономики, которым предоставляются **льготы по уплате тарифа страховых взносов** в целях стимулирования развития экономики, поскольку подобные меры, безусловно, оправданные с

экономической точки зрения, применительно к функционированию пенсионной системы ведут к увеличению расходов федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов ПФР в целях недопущения уменьшению пенсионных прав застрахованных лиц, занятых у этих страхователей, что только **повышает уровень бюджетозависимости Пенсионного фонда.**

В дальнейшем поддержку определенных видов экономической деятельности, по мере необходимости, целесообразно осуществлять принципиально иным способом – посредством выделения работодателям целевых субсидий из федерального бюджета, которые возможно было бы использовать на компенсацию произведенных ими расходов по уплате страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию.

Требуется решения вопрос в отношении застрахованных лиц, которые уплачивают страховые взносы в **фиксированном размере** (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, частные детективы и др.), который существенно ниже обычного страхового взноса, притом, что указанные категории граждан пользуются тем же объемом пенсионных прав, как и остальные застрахованные лица. Здесь возможны два решения – либо тариф страхового взноса выравнивается для всех категорий застрахованных граждан, либо льготные категории застрахованных переводятся из обязательного пенсионного страхования в добровольный формат страхования в страховых компаниях или негосударственных пенсионных фондах.

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о возможности распространения системы обязательного пенсионного страхования на **государственных служащих, проходящих военную и правоохранительную службу** в соответствующих «силовых» ведомствах, по аналогии с государственными гражданскими служащими, которые подлежат обязательному пенсионному страхованию на общих основаниях.

Подобное решение, помимо прочих преимуществ, могло бы решить на длительный период времени проблему дефицита ПФР, поскольку страховые

отчисления в отношении новых категорий должностных лиц стали бы поступать в Пенсионный фонд в текущем режиме, а обязательства по их пенсионному обеспечению и, соответственно, расходы возникли бы только через 15-20 лет.

Для обеспечения прозрачности функционирования системы обязательного пенсионного страхования, ясного понимания последствий реализации любых мер бюджетной и пенсионной политики с точки зрения их влияния на результаты функционирования пенсионной системы должны ежегодно осуществляться оценка государственного пенсионного долга и бюджетный учет всего объема обязательств будущих периодов.

2) Использование внешних факторов.

В том случае, если сбалансированность пенсионной системы не представляется возможным достигнуть регулированием внутренних параметров этой системы, тогда, как показывает мировой опыт функционирования таких систем, включаются внешние параметры.

А) Первый возможный вариант – осуществлять покрытие дефицита пенсионной системы, связанного с невозможностью применения актуарного метода балансировки ее доходов и расходов, путем направления в ПФР трансфертов из федерального бюджета.

Это достаточно распространенный вариант действий в мировой практике, его применение связано с тем, что ни одна, даже самая развитая пенсионная система, не в состоянии самостоятельно справиться с демографическими проблемами, однако в случае его использования не решается политическая задача по недопущению роста дефицита бюджета Пенсионного фонда.

В такой ситуации целесообразно рассмотреть возможность использования другого внешнего фактора, также широко применяемого в мировой практике.

Б) Второй возможный вариант – закрепление за Пенсионным фондом еще одного самостоятельного доходного источника, помимо страховых

вносов, который не был бы связан с увеличением фискальной нагрузки на фонд оплаты труда организаций (например, части НДС).

В этом случае пенсионная система сможет нормально развиваться, проводя регулярные индексации пенсий, исходя из роста доходов ПФР, и не наращивая при этом системного дефицита. С другой стороны, из-за отсутствия роста фискальной нагрузки на фонд оплаты труда у работодателей не возникает мотивации к сдерживанию этого фонда и увода его в «теневой» режим.

Единственный недостаток применения данного варианта лежит, скорее, в идеологической, чем в социально-экономической области. Произойдет некоторое «размывание» фундаментальных принципов обязательного социального страхования, как особой системы страхования утраченного заработка работника, однако ввиду очевидных финансовых проблем российской пенсионной системы, этой идеологической «чистотой» можно было бы на данном этапе развития пренебречь.

3) Оптимизация пенсионных обязательств.

Действуя в данном направлении, представляется допустимым изучить возможность использования таких оптимизационных мер в области пенсионных обязательств, которые не приводили бы к прямому ущемлению уже возникших пенсионных прав застрахованных лиц, а **распространялись бы только на тех застрахованных лиц, чьи пенсионные права находятся еще в стадии формирования**, причем с использованием разумного переходного периода, позволяющего им реально адаптироваться к изменению условий и норм установления и выплаты пенсий.

Как следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от **24.05.2001 г. № 8-П**, федеральный законодатель, закрепляя права граждан на различные выплаты социального характера и определяя условия его возникновения, вправе, исходя из признаваемых и защищаемых Конституцией Российской Федерации целей и ценностей, вносить изменения

в ранее установленные правила предоставления таких выплат. В частности, в связи с недостаточностью бюджетных средств.

Вместе с тем внесение подобных изменений в законодательство, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, нуждающихся в соответствующих выплатах и рассчитывающих на их получение, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости, возможности, в частности, посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

Конкретизируя эту свою правовую позицию в отношении пенсионного обеспечения, Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 05.11.2002 г. № 320-О отметил, что стаж в сложном составе юридических фактов, на основе которых возникают правоотношения по пенсионному обеспечению и реализуется право на пенсию, является базовым юридическим фактом, т.е. фактом правонаделительным (таким же, как факт инвалидности или факт потери кормильца), тогда как факт достижения пенсионного возраста выступает в качестве юридически значимой предпосылки, позволяющей реализовать уже имеющееся у гражданина право на трудовую пенсию по старости. В связи с этим, если гражданин выработал необходимый стаж, дающий право на пенсию по старости, до изменения норм пенсионного законодательства в сторону их ужесточения, то, независимо от момента достижения им пенсионного возраста, он вправе реализовать приобретенное право на пенсию на прежних условиях, действовавших в период приобретения такого права.

А) Меры в области индексации пенсий.

Некоторые эксперты ошибочно полагают, что в настоящее время параллельно действуют два порядка индексации размеров трудовых пенсий – *по росту цен и по росту доходов ПФР*. Из этой неправильной посылки вытекает часто высказываемое предложение **упразднить индексацию по росту доходов ПФР**, оставив только индексацию пенсий по росту цен.

В действительности, Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (статья 17, пункт 6) предусматривает один (единый) порядок индексации размеров страховой части трудовых пенсий – ежегодно с 1 апреля *в соответствии с ростом годового индекса среднемесячной заработной платы в Российской Федерации, но не свыше годового индекса доходов бюджета ПФР в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату этой части пенсий*.

Что касается индексации по росту цен, то в юридико-процессуальном отношении она не носит самостоятельного характера, а является всего лишь **превентивной (авансированной) индексацией**, которая может быть проведена в текущем году, если рост цен за установленный Законом период (квартал, полугодие) превысил 6-процентный порог. По-существу, это **страховочный механизм**, призванный не допустить резкого падения покупательной способности пенсий в случае высокой инфляции до наступления срока ежегодной индексаций размеров страховой части трудовых пенсий по росту среднемесячной заработной платы (с применением ограничителя по доходам ПФР).

Именно такой вспомогательный (промежуточный) характер индексации по росту цен подтверждается тем, что ежегодная индексация с 1 апреля по росту среднемесячной заработной платы (доходов ПФР) проводится в прямой зависимости от проведенной или непроведенной индексации по росту цен в предшествующем году.

То есть окончательная индексация по росту среднемесячной заработной платы (доходов ПФР) проводится при условии, что годовой индекс роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации

превысит суммарный коэффициент произведенной индексации размера страховой части трудовой пенсии по росту цен за соответствующий год. При этом величина индексации по росту среднемесячной заработной платы (доходов ПФР) определяется как разница между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации и указанным коэффициентом.

Предлагаемое экспертами изменение установленного действующим законодательством и применяемого с 2002 г. порядка индексации размера страховой части трудовых пенсий посредством сохранения только индексации по росту цен вступит в прямое противоречие с **социально-правовой природой трудовой пенсии**, закрепленной в статье 2 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Согласно этой статье трудовая пенсия определяется как ежемесячная денежная выплата в целях **компенсации застрахованным лицам заработной платы и иных выплат и вознаграждений, утраченных ими в связи с наступлением нетрудоспособности** вследствие старости или инвалидности, а нетрудоспособным членам семьи застрахованных лиц - заработной платы и иных выплат и вознаграждений кормильца, утраченных в связи со смертью этих застрахованных лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными этим Законом.

Таким образом, прямая взаимосвязь трудовой пенсии и заработной платы – это один из базовых принципов социального (пенсионного) страхования. Именно поэтому при принятии в 2001 году Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и была введена индексация размеров страховой части трудовых пенсий в соответствии с ростом среднемесячной заработной платы, чтобы данная зависимость сохранялась на всем протяжении периода получения пенсии, а **размеры назначенных пенсий «не устаревали» (были адекватны) изменяющейся заработной плате в стране.**

В случае перехода только на индексацию трудовых пенсий по росту цен возникнут серьезные негативные последствия социального характера. Так, коэффициент замещения пенсией утраченного заработка, традиционно рассчитываемый в нашей стране путем сопоставления среднего размера трудовой пенсии по всему контингенту пенсионеров с размером среднего заработка в целом по Российской Федерации, начнет снижаться относительно планировавшихся показателей этого важнейшего социального индикатора, характеризующего состояние пенсионного обеспечения в стране (с 38,4 в 2010 г. до 25,6 в 2020 г.). Как следствие этого, останется невыполненной задача, предусмотренная в КДР-2020 по доведению коэффициента замещения до 40 процентов утраченного заработка, установленных в качестве минимально допустимого норматива Конвенцией Международной Организацией Труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения».

Кроме того, существенно понизятся показатели планировавшегося роста среднегодового размера трудовой пенсии по старости и соотношения среднего размера трудовой пенсии по старости с величиной прожиточного минимума пенсионера, что негативно отразится на уровне пенсионного обеспечения населения.

Следует отметить, что аналогичный (двухступенчатый) порядок индексации пенсий установлен Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (статья 25) в отношении социальных пенсий.

Так, социальные пенсии индексируются ежегодно с 1 апреля с учетом темпов роста цен на товары и услуги за прошедший год. В случае, если за данный период темпы роста прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации превышают темпы роста цен на товары и услуги, с 1 июля производится дополнительная индексация социальных пенсий на разницу между годовым индексом роста прожиточного минимума

пенсионера в Российской Федерации и годовым индексом роста цен на товары и услуги.

Предлагая отменить индексацию трудовых пенсий по росту доходов ПФР, эксперты часто апеллируют к международному опыту, согласно которому большинство стран, входящих в ОЭСР, заменили индексацию пенсий по росту средней заработной платы на индексацию по росту цен. Однако эта аргументация, как и в ряде других случаев, механически переносит зарубежный опыт на отечественную землю, полностью игнорируя специфические особенности российской пенсионной системы.

Необходимо учитывать, что во всех без исключения странах ОЭСР при установлении пенсий применяется **механизм адаптации прошлых заработков применительно к современному уровню оплаты труда в экономике**, отсутствующий в российском пенсионном законодательстве. Прямым аналогом этого обязательного механизма, собственно, и является действующий в нашей стране порядок индексации пенсий по росту среднего заработка, но не свыше роста доходов ПФР.

В связи с тем, что в Российской Федерации отсутствует порядок осовременивания прошлых заработков, *поскольку действует эквивалентная формула исчисления размера пенсии*, исходя из расчетного пенсионного капитала и ожидаемого периода выплаты пенсий, отказ от общего принципа индексации страховой части трудовой пенсии по росту среднемесячной заработной платы, но не свыше роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера, представляется нецелесообразным.

При таком отказе страна вновь столкнется с проблемой «старения» пенсий, приводящей к снижению коэффициента замещения пенсией утраченного застрахованным лицом заработка и усугублением разрыва между уровнем ранее назначенных пенсий и вновь устанавливаемых пенсий работникам одинаковых профессий и одинаковой квалификации, что неизбежно создаст крайне нежелательный конфликт различных поколений

пенсионеров и приведет к эскалации требований о новом существенном повышении размеров пенсий «старым» пенсионерам.

В качестве возможной меры по совершенствованию порядка индексации трудовой пенсии целесообразно рассмотреть вопрос об **актуарной корректировке механизма индексации пенсионных прав** (расчетного пенсионного капитала) исходя из наличия источников ее финансового обеспечения¹⁹.

Б) Меры в области обязательного накопительного компонента пенсионной системы.

В случае если бы 6 п.п. тарифа страховых взносов не изымались из текущего финансирования пенсий на формирование пенсионных накоплений, можно было бы решить проблему сбалансированности пенсионной системы даже без увеличения этого тарифа в ПФР с 20 до 26 процентов, предусмотренного с 01.01.2011 г.

При использовании такого сценария развития пенсионной системы в 2011 г. тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование сохранялся бы на уровне 20% и в течение последующих нескольких лет для недопущения роста дефицита ПФР его достаточно было бы удерживать на уровне 22-23%.

В связи с этим представляется целесообразным внимательно рассмотреть возможные перспективы дальнейшего развития обязательного накопительного компонента пенсионной системы с учетом мировых трендов, изложенных в разделе I настоящего доклада.

Первый вариант – обязательный накопительный компонент **сохраняется** в структуре пенсионной системы **в существующем объеме**.

В этом случае необходимо осуществить комплекс мер по его модернизации, предусмотренный пунктом 3 раздела III настоящего доклада.

¹⁹ Весь расчетный пенсионный капитал, формирование которого осуществляется на протяжении трудовой деятельности застрахованного лица, должен осовремениваться исходя из средневзвешенного (вместо текущего) индекса роста заработной платы в экономике, но не свыше индекса роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера.

Второй вариант – накопительный компонент пенсионной системы **переформатируется** из ныне существующего обязательного формата в **добровольный формат**, имманентно присущий гражданско-правовому институту пенсионных накоплений.

Связано это с тем, что любые финансовые **обременения, возлагаемые на гражданина** (будь то налоги или страховые взносы), допустимы, если они преследуют **общественно значимые цели**, то есть вызваны **публичной необходимостью перераспределения средств в общественных интересах, для выполнения обязательств перед другими лицами.**

С распределительным компонентом пенсионной системы все очевидно. Страховые взносы на страховую часть трудовой пенсии должны, безусловно, изыматься из заработка в обязательном порядке, потому что существует общественная необходимость выплачивать пенсии тем, кто уже не может трудиться. Это - так называемая солидарная ответственность поколений. Государство собирает деньги с работающих граждан (посредством их работодателей) независимо от их желания, чтобы обеспечить выплату пенсий нетрудоспособным гражданам. Впоследствии деньги, взимаемые с поколения работников, которое сменил предыдущее поколение на рынке труда, будут направляться на выплату пенсий этому состарившемуся поколению.

Однако в эту «обязательную» схему с 2002 года, помимо общественного страхования, входит и личное накопление. То есть накопления по своей сути индивидуальные, но взносы в размере 6 процентов заработка на них изымаются в обязательном порядке. Но эти деньги никуда не направляются, за счет них не выплачиваются пенсии пенсионерам. Они капитализируются, инвестируются и кроме самого человека ими никто воспользоваться не может. Таким образом, с юридической точки зрения, применительно к накопительному компоненту **отсутствует общественная необходимость** принудительного формирования личных пенсионных накоплений.

Принципиально важно отметить, что при использовании такого сценария развития пенсионной системы все ранее возникшие у застрахованных лиц пенсионные накопительные права должны быть сохранены в полном объеме, как этого было сделано в отношении граждан, родившихся до 1967 г., которые законодательно были выведены с 01.01.2005 г. из обязательного накопительного пенсионного страхования, тем самым создав юридический прецедент для принятия подобных решений в отношении других категорий застрахованных граждан.

Тем самым только самому застрахованному лицу будет предоставлено **право добровольного выбора** способа формирования своих пенсионных накоплений – через переход в НПФ и продолжение формирования в них пенсионных накоплений на добровольной основе²⁰ либо через возврат тарифа и сумм пенсионных накоплений в страховую часть трудовой пенсии и продолжение формирования будущих пенсий исключительно на солидарно-распределительной основе.

Здесь возможны две развилки в отношении застрахованных лиц, которые не захотят принять никакого решения в отношении дальнейшего направления средств их пенсионных накоплений после реформирования накопительного компонента в добровольный формат (т.н. «молчуны»). В этом случае ранее сформированные пенсионные накопления после истечения разумного переходного периода «по умолчанию» могут быть направлены:

- в ПФР для включения в состав расчетного пенсионного капитала (с соответствующей индексацией по росту доходов ПФР), из которого впоследствии им будет произведен расчет трудовой пенсии;

²⁰ При этом с государства должна быть снята ответственность за неэффективное инвестирование частными институтами пенсионных накоплений застрахованных лиц, добровольно выбравших путь продолжения формирования накопительной пенсии. Одновременно, во избежание потери пенсионных прав застрахованных, должны быть созданы механизмы страхования рисков, присущих накопительной составляющей. При проведении актуарных расчетов предполагалось, что 6 млн. чел., переведших свои пенсионные накопления в НПФ и одновременно являющиеся участниками программ негосударственного пенсионного обеспечения, выберут продолжение формирования пенсионных накоплений в НПФ. Исследования показывают, что основная часть направит свои пенсионные накопления на восстановление своих прав в распределительной составляющей ПФР, т.е. на увеличение своего РПК.

- в государственный накопительный пенсионный фонд (ГНПФ)²¹ для включения в состав пенсионных накоплений, инвестируемых в установленном порядке, из которых впоследствии им будет произведен расчет накопительной пенсии.

Что касается застрахованных лиц, ранее сделавших выбор в отношении конкретного негосударственного пенсионного фонда, то при реформировании обязательного накопительного компонента их пенсионные накопления продолжают находиться в управлении выбранного ими НПФ. Изменится автоматически только правовой статус этих средств – с обязательных на добровольные, что не потребует от гражданина совершения каких-либо процессуальных действий.

Третий вариант – обязательный накопительный компонент **сохраняется** в структуре пенсионной системы, но его **объем сокращается**.

При реализации данного сценария развития пенсионной системы возможно применение различных подходов, в том числе и комплексно.

Во-первых, по аналогии с исключением с 01.01.2005 г. из обязательной накопительной пенсионной системы застрахованных лиц, родившихся до 1967 г., можно освободить от этой повинности застрахованных лиц, получающих заработную плату **ниже среднемесячного заработка в стране**, поскольку они не смогут сформировать сколь-нибудь значительных пенсионных накоплений и им более предпочтительно находиться в солидарно-распределительной пенсионной системе²².

Актuarные расчеты показывают: для того, чтобы доля накопительной части составила в структуре трудовой пенсии хотя бы не менее 15%, необходимо уплачивать взносы в размере 6% с заработка не менее 600 тыс. в год в течение не менее 30 лет.

21 Возможность создания ГНПФ предусматривается пунктом 3 раздела III настоящего доклада.

22 Такой подход полностью соответствует постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 25.12.2007 г. № 14-П, которым предусмотрено, что законодатель вправе пересмотреть нормы распределения страховых взносов, с тем, чтобы вся сумма страховых взносов направлялась на финансирование исключительно страховой части трудовых пенсий, и применить их либо ко всем, либо к отдельным категориям застрахованных лиц, тем самым отдав предпочтение либо принципу единства, либо принципу дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере обязательного пенсионного страхования.

В случае принятия такого решения необходимо предоставить право всем застрахованным лицам, вышедшим из обязательной накопительной системы (независимо от времени), перевести свои пенсионные накопления в страховую часть пенсионной системы.

Во-вторых, может быть рассмотрен вопрос о снижении тарифа страховых взносов на формирование накопительной части трудовой пенсии – с 6 до 3 процентных пунктов, что позволит сократить объемы средств, отвлекаемых из финансирования текущих солидарно-распределительных пенсий, и продолжить формирование пенсионных накоплений на период грядущего демографического кризиса. Подобный подход был реализован в Польше, которая снизила тариф на формирование накопительной пенсии с 7,2 до 3%.

Четвертый вариант – обязательный накопительный компонент **сохраняется** в структуре пенсионной системы, однако взимание 6 п.п. тарифа (или в меньшем объеме) **переносится с работодателя на работника**, в отношении которого формируются пенсионные накопления, *либо на государство* (по опыту Польши).

При этом мерами государственного регулирования необходимо обеспечить адекватное повышение уровня заработной платы работников для неснижения их уровня потребления.

Данный сценарий развития пенсионной системы можно реализовать и в случае реформирования накопительного компонента из обязательного в добровольный формат функционирования.

В) Меры в области пенсионного возраста.

Социально-экономические и демографические ограничения, связанные с возможностью повышения пенсионного возраста, подробно рассмотрены в разделе I настоящего доклада.

Применительно к выработке мер оптимизационного характера следует отметить, что в мировой практике повышение пенсионного возраста не рассматривается в числе способов сокращения дефицита пенсионной

системы, а используется для повышения коэффициента замещения, имеющего тенденцию к снижению по мере «старения» населения.

Для того чтобы иметь возможность использования, при необходимости, варианта, связанного с повышением пенсионного возраста, в целях поддержания социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения, **в предварительном порядке** потребуется осуществления следующих **обязательных подготовительных мероприятий**, которые, впрочем, располагают и собственным **оптимизационным потенциалом** относительно расходной части пенсионной системы.

Во-первых, в качестве основного предварительного условия необходимо реализовать программу перевода института **досрочно назначаемых пенсий по условиям труда** из системы обязательного пенсионного страхования в систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с применением дифференцированного тарифа страховых взносов в соответствии с видами экономической деятельности по классам профессионального риска.

Для того, чтобы минимизировать рост фискальной нагрузки на фонд оплаты труда организаций, необходимо ввести эффективную систему управления работодателем возникающих в отношении его работников уровней профессиональных рисков, посредством своевременной аттестации рабочих мест по условиям труда, введения компенсационных выплат к заработной плате работника взамен повышенных отчислений в Фонд социального страхования Российской Федерации, а также реализации мероприятий по улучшению производственной среды в своих организациях и ликвидации рабочих мест с вредными, тяжелыми и опасными условиями труда, наличие которых влечет для работодателя необходимость социальных платежей.

Во-вторых, повышение пенсионного возраста бессмысленно осуществлять вне реализации мер по оптимизации условий и порядка **выплаты пенсий работающим пенсионерам.**

Статья 31 Конвенции МОТ 1967 года № 128 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца прямо устанавливает, что выплата пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца, право на которые определяется уплатой страховых взносов, может быть приостановлена в случаях, когда получатель занимается деятельностью, приносящей доход, либо сокращена, когда заработок получателя превышает определенную сумму²³.

В Российской Федерации с 01.01.2002 г. были сняты все ограничения по выплате трудовых пенсий, в том числе устанавливаемых досрочно, в период работы. Столь либеральный для международной практики подход объяснялся двумя причинами – крайне низким размером трудовой пенсии, вынуждающим пенсионера выполнять посильную работу, и невозможностью Пенсионного фонда осуществить оперативный контроль за фактом выполнения пенсионером оплачиваемой работы в силу длительного цикла разности сведений персонифицированного учета по индивидуальным счетам застрахованных лиц, вызванного применением в период 2002-2009 г.г. «налоговой технологии» взимания страховых взносов.

В настоящее время вторая причина технического характера устранена. Начиная с 2011 г., благодаря передачи администрирования страховых взносов самому страховщику по обязательному пенсионному страхованию (Пенсионному фонду Российской Федерации), ПФР будет располагать ежеквартальной информацией обо всех работающих пенсионерах.

Во всех странах, реализовавших программы повышения пенсионного возраста, в качестве обязательного условия сохранена возможность выхода на пенсию в прежнем (более низком) возрасте, но с пропорциональным

²³ «Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда» (Женева, Международное бюро труда, 1991 г.), том 2, стр. 1544.

сокращением размера устанавливаемой досрочно пенсии. Полная пенсия таким пенсионерам начинает выплачиваться только по достижению повышенного пенсионного возраста.

Очевидно, что и в Российской Федерации, в случае принятия соответствующего решения, придется ввести аналогичное правовое регулирование, которое абсолютно не совместимо с существующим в настоящее время в нашей стране порядком ничем неограниченной выплаты пенсий в период работы.

В этой связи возможно реализовать два варианта действий, как по отдельности, так и комплексно.

Первый вариант – введение механизма **отложенной выплаты** фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии после завершения оплачиваемой трудовой деятельности, рассчитанного на применение в отношении работающих пенсионеров, впервые назначающих пенсию.

Суть данного механизма состоит в том, что в период работы пенсионер сможет по-прежнему получать назначенную ему трудовую пенсию за исключением фиксированного базового размера страховой части (до 01.01.2010 г. базовой части пенсии), который в течение всего времени выполнения пенсионером оплачиваемой работы будет накапливаться, а после прекращения трудовой деятельности выплачиваться ему в виде единовременной суммы с учетом индексации за все прошлое время.

Второй вариант – в случае досрочного назначения пенсии по старости ввести ограничения на возможность ее получения в период работы до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Кроме того, целесообразно проработать предложения по оптимизации **порядка бесплатной доставки пенсий** их получателям, ограничив такую льготу только престарелыми гражданами, инвалидами, нуждающимися в постороннем постоянном уходе, и жителями отдаленных, труднодоступных территорий. Наиболее оптимальным, с финансовой точки зрения, стал бы

переход на доставку пенсий, преимущественно, через кредитные организации, как это практикуется в отношении пенсионеров по линии «силовых» ведомств.

В-третьих, должен быть всесторонне проработан и законодательно оформлен ответ на принципиально важный вопрос о **формуле определения размера трудовой пенсии**, которая, с одной стороны, не приводила бы к образованию дефицита ПФР, в том числе при повышении пенсионного возраста, а с другой стороны, не демотивировала бы работодателей и работников к уплате страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию.

В принципе, возможно, рассмотреть вопрос об отказе от использования эквивалентной формулы исчисления размера трудовой пенсии и вернуться к прежней формуле, действовавшей до 01.01.2010 г., которая базировалась на учете среднемесячного заработка, подсчитываемого по выбору застрахованного лица за 24 либо 60 месяцев последней работы, и продолжительности стажа работы.

Однако в свое время отказ от **стажево-заработковой формулы** расчета пенсии, предполагающей искусственное ограничение размера пенсии определенной величиной, был вызван необходимостью преодоления уравнилельных тенденций в пенсионном обеспечении и установлением прямой, наглядной связи между размером пенсии и объемом страховых взносов, перечисляемых в ПФР. Возврат к прежнему порядку определения размера пенсии может привести к повторению на новом круге ранее существовавших негативных явлений, от которых удалось избавиться посредством перехода на эквивалентную формулу исчисления пенсии²⁴.

В этой связи представляется целесообразным тщательно проработать возможность перехода на **бальную формулу** исчисления размера пенсии, применяемую в ведущих европейских странах (Германия, Франция), которая

²⁴ Аналитическая записка руководителя отдела МАСО Уоррена МакГиллэври «Неуплата взносов: последствия для пенсионных систем». Женева, 2002 г.

основана на суммарном подсчете актуальной стоимости каждого года страхового стажа, выводимой с учетом соотношения индивидуального заработка застрахованного лица, полученного в течение соответствующего года, со средним заработком в стране за тот же временной период.

Переход на новую пенсионную формулу позволит, помимо прочего, окончательно упростить структуру трудовой пенсии, отказавшись от применения фиксированного базового размера страховой части этой пенсии, и унифицировать порядок индексации размера назначенной пенсии, поскольку механизм «осовременивания» прошлых заработков будет непосредственным образом встроен в саму формулу.

Кроме того, продолжительность страхового стажа будет оказывать непосредственное воздействие на определение всего размера страховой части трудовой пенсии, а не только его фиксированной составляющей, как это имеет место в настоящее время.

Наконец, отпадут правовые ограничения для возврата к взиманию страховых взносов со всей суммы заработной платы, без ее ограничения фиксированной предельной величиной, что позволит решать этот вопрос, только исходя из экономической целесообразности.

При всех очевидных преимуществах отказа от использования эквивалентной пенсионной формулы, существует и один существенный недостаток - необходимость проведения **новой конвертации** пенсионных прав в отношении всех пенсионеров и застрахованных лиц (предыдущая конвертация в связи с заменой стажево-заработковой формулы на эквивалентную формулу началась с 01.01.2002 г. и должна завершиться только 01.01.2013 г.). Еще одно масштабное преобразование пенсионных прав граждан, связанное с переходом на третью формулу расчета пенсии, создаст и организационно-технические сложности в работе ПФР, и потребует проведения огромной разъяснительной кампании среди населения. Как показывает практический опыт, подобные кардинальные изменения на

протяжении относительно короткого периода времени вызывают обоснованное недовольство и непонимание со стороны населения.

В том случае, если будет принято решение о сохранении эквивалентной пенсионной формулы, необходимо будет дополнить ее механизмом актуарной корректировки показателя «ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости», применяемого при определении размера страховой части трудовой пенсии по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца, по мере роста продолжительности жизни на пенсии.

В-четвертых, должны быть сделаны исчерпывающие *актуарные расчеты*, с очевидностью доказывающие отсутствие иных (более мягких с социальной точки зрения) альтернатив для долгосрочной сбалансированности бюджета ПФР и проведено *открытое обсуждение* такого решения со всеми основными политическими партиями, институтами гражданского общества и социальными партнерами во избежание возникновения нежелательных социальных катаклизмов в обществе.

С учетом реализации этой *подготовительной программы* принятие решения о возможности повышения пенсионного возраста может быть осуществлено *не ранее 2020 г.*

В качестве начального этапа реализации программы повышения пенсионного возраста, с учетом существующих демографических факторов, можно было бы **выровнять пенсионный возраст мужчин и женщин** на уровне 60 лет, предоставив женщинам право на снижение этого возраста выхода на пенсию на один год за каждого рожденного ею ребенка, воспитанного ею до достижения ребенком возраста 8 лет.

3. Развитие накопительного компонента пенсионной системы

Опыт функционирования в течение 2002-2010 г.г. накопительного компонента пенсионной системы позволяет выявить проблемные вопросы,

которые несут в себе *существенные риски* для его устойчивого функционирования в дальнейшей перспективе.

1) Противоречие между публично правовым регулированием отношений в рамках обязательного пенсионного страхования, которое не предусматривает получение прибыли, и сущностью накопительного компонента, создаваемого с целью получения прибыли его участниками (в форме инвестиционного дохода) и основанного на гражданско-правовых (договорных) отношениях.

Средства обязательного социального страхования, включая пенсионные накопления, находятся в собственности Российской Федерации. Российская Федерация несет обязательства перед застрахованными лицами по реализации их выбора страховщика или инвестиционного портфеля управляющей компании и по выплате накопительной части трудовой пенсии в пределах средств, отраженных в специальной части индивидуального лицевого счета. При передаче средств пенсионных накоплений в негосударственный пенсионный фонд исполнение обязательств Российской Федерации переходит к фонду. Вопросы распределения инвестиционного дохода и увеличения обязательств Российской Федерации перед застрахованными лицами урегулированы действующим законодательством. Вопросы распределения убытка в связи со снижением стоимости инвестируемых активов и определения источников его покрытия не урегулированы. При этом, с одной стороны, публичное право не допускает умаления прав застрахованных лиц, с другой стороны, вопрос покрытия фонду полученного убытка за счет средств Российской Федерации не имеет перспективы.

Администратором страховых взносов определен Пенсионный фонд Российской Федерации, и делегирование этих полномочий другим страховщикам – негосударственным пенсионным фондам в рамках действующей системы не представляется возможным. В период до 2011 г. срок передачи уплаченных сумм страховых взносов на накопительную часть

трудовой пенсии в негосударственные пенсионные фонды будет сокращен с нынешних полутора лет до полугода, а периодичность такой передачи изменится с ежегодной на ежеквартальную. Однако это не меняет в принципе ответственность администратора за полноту сбора страховых взносов, в том числе ответственность по передаче сумм начисленных, но своевременно не уплаченных страховых взносов. Источник финансирования таких сумм не определен, равно как не установлен специальный источник покрытия административных расходов в части сбора сумм страховых взносов, передаваемых в негосударственные пенсионные фонды, и не могут быть урегулированы вопросы упущенной выгоды застрахованных лиц в связи с несвоевременной передачей средств для их инвестирования.

В случае корректировки страхователем сумм страховых взносов, подлежащих учету в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица и переданных в фонд, возникает коллизия, когда фонд вынужден перераспределять средства переданных пенсионных накоплений по индивидуальным счетам застрахованных лиц и, тем самым, пересматривать приобретенные пенсионные права граждан, причем, без специально определенной законодательством правоспособности фонда и в отсутствие порядка такого пересмотра. При этом вопрос, может ли такое перераспределение средств в рамках публичного права осуществляться без согласия застрахованного лица, которое в аналогичных ситуациях является обязательным условием для гражданско-правовых отношений, однозначных ответов не имеет.

Выплаты страхового обеспечения в рамках обязательного пенсионного страхования осуществляются в течение всего периода реализации страхового риска, применительно к накопительной части трудовой пенсии по старости – бессрочно. Это исключает возможность выплат на определенный срок из негосударственного пенсионного фонда за счет средств обязательного пенсионного страхования. Более того, в рамках публично-правовых отношений все параметры, определяющие размер выплат, должны быть

однозначно определены в законодательном порядке. Это, в частности, делает невозможным использовать параметр ожидаемого периода выплаты пенсии по старости, отличный от применяемого при определении ее страховой части, и в том числе различающийся в зависимости от страховщика. Для фондов этот подход неприемлем, учитывая разную структуру получателей выплат, возможно, существенно отличающуюся от общепопуляционной, что в итоге может вести к чрезмерно быстрому или чрезмерно медленному исчерпанию накопленных средств на такую выплату. В первом случае будет нарушена долгосрочная финансовая устойчивость фонда, во втором - получена неосновательная выгода. При этом выплата аналогичной негосударственной пенсии, устанавливаемой пожизненно, осуществляется в рамках договорных отношений и не имеет схожих проблем в правовом регулировании.

По названным выше причинам, негосударственным пенсионным фондам в рамках обязательного пенсионного страхования не удастся предложить застрахованным лицам какой-либо уникальный пенсионный продукт, кроме унифицированной выплаты накопительной части трудовой пенсии. В частности, невозможны схемы выплат на ограниченный срок с наследованием остатка накоплений, наиболее приемлемые для мужчин четвертой и пятой групп здоровья. Также невозможна бессрочная (пожизненная) выплата сумм пенсионных накоплений с выплатой пережившему супругу. Ссуды под залог средств пенсионных накоплений, переданных в фонды, также невозможны, хотя бы потому, что аналогичные права не могут быть предоставлены остальным застрахованным лицам, чьи пенсионные накопления продолжают оставаться собственностью Российской Федерации.

Попытка урегулировать все проблемы, связанные с движением денежных средств в системе обязательного пенсионного страхования, получения и распределения инвестиционного дохода в увязке с приобретенными правами граждан, в рамках публичного права,

построенного по принципу «все, что не предусмотрено, запрещено», приведет лишь к включению в законодательство об обязательном пенсионном страховании значительного объема норм гражданского законодательства, построенного по принципу «все, что не запрещено, разрешено», правил актуарной (страховой) математики и смежных отраслей права (наследственного, семейного и т.п.) с неизбежными коллизиями правового регулирования.

2) Риски деформации и последующего прекращения института договорных отношений по добровольному формированию накоплений на негосударственную пенсию в связи с конвергенцией обязательного накопительного компонента пенсионной системы и негосударственного пенсионного обеспечения в рамках законодательства о софинансировании пенсионных накоплений, в сочетании с повышением тарифа взносов по обязательному пенсионному страхованию.

Работодатели, уплачивающие пенсионные взносы в размере 4-5% средней зарплаты в стране в пользу своих работников, при повышении тарифа по обязательному пенсионному страхованию на 6 процентных пунктов с 2011 года, могут прийти к заключению о целесообразности сокращения социальных пакетов работников именно в части взносов на негосударственное пенсионное обеспечение, специальные цели которого, отличающиеся от обязательной системы, не определены, а способы формирования пенсионных накоплений через Пенсионный фонд Российской Федерации принципиально неразличимы для добровольных и обязательных взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Одно из преимуществ негосударственного пенсионного обеспечения, осуществляемого за счет средств работодателя, с отложенным приобретением прав работников на суммы взносов при условии определенной продолжительности работы у данного работодателя с использованием солидарных счетов, как элемент кадровой политики сохранения квалифицированных работников, не может быть реализовано в

рамках индивидуализированных добровольных соплатежей на формирование пенсионных накоплений.

Кроме того, в связи с возможным сворачиванием пенсионных программ предприятий неактуальными становятся вопросы антидискриминационного регулирования участия работников в таких программах для их приведения в соответствие с рекомендациями ОЭСР, в которую намерена вступить Российская Федерация. В частности, положений по обязательному включению в пенсионную программу предприятия всех работников организации по единым недискриминационным критериям, если работодатель принял решение о добровольном финансировании такой программы; по максимальному периоду, на который работодатель может отложить вступление в пенсионные права работников, обусловив это непрерывной занятостью на предприятии у него. Кроме того, в российском законодательстве не урегулирован вопрос о допустимости разного уровня финансирования пенсионных программ предприятия для различных категорий работников, например, для управленческого звена и остальных рабочих. Не урегулированы вопросы обязательного продолжения, допустимого изменения или цивилизованного прекращения пенсионных программ при поглощении и слиянии организаций, а также при смене собственника.

3) Отсутствие реальных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений.

Значительная часть застрахованных лиц полагает, что средства пенсионных накоплений находятся в государственном пенсионном фонде, по обязательствам которого субсидиарную ответственность несет Российская Федерация.

Существует также и норма, что определение размера накопительной части трудовой пенсии осуществляется исходя из средств, отраженных в специальной части индивидуального лицевого счета. Причем в ней

отражаются суммы инвестиционного дохода, возможность отражения убытка не предусмотрена.

Для выплаты из Пенсионного фонда Российской Федерации эти нормы работать будут, независимо от реального объема средств пенсионных накоплений, которыми обеспечена такая выплата по результатам деятельности управляющих компаний (включая возможность потери средств накоплений – частично или полностью – вследствие банкротства компании). Механизм компенсации недостатка средств пенсионных накоплений из федерального бюджета отсутствует. Единственный механизм субсидиарной ответственности, который может «заработать», хотя, и не предусмотрен законодательством – это продолжение выплаты назначенной накопительной части трудовой пенсии полностью за счет средств федерального бюджета, когда средства накоплений, предназначенные для выплаты, будут полностью исчерпаны.

Для гарантирования выплат из негосударственных пенсионных фондов такой «механизм» едва ли когда-нибудь может быть применен. В лучшем случае может быть принято специальное решение об исполнении обязательств негосударственного пенсионного фонда Пенсионным фондом Российской Федерации, разумеется, после лишения частной организации дальнейших прав по осуществлению деятельности по обязательному пенсионному страхованию в качестве страховщика.

Реальные механизмы гарантий сохранности и возвратности средств пенсионных накоплений, которые бы позволяли контролирующим органам на ранней стадии выявлять несоответствие обязательств активам, приостанавливать действие лицензий, запрещать застрахованным лицам на период приостановления действия лицензий совершать действия по фиксации убытка (переводу средств в другие организации), а фондам – страховать риск отзыва лицензии (по аналогии со страхованием банковских вкладов), при котором средства пенсионных накоплений должны быть

срочно переданы другому страховщику и покрыт их дефицит, в законодательстве отсутствуют.

4) Несоответствие статуса негосударственных пенсионных фондов предъявляемым к ним требованиям.

Предъявленные к негосударственным пенсионным фондам требования о поэтапном повышении денежной оценки имущества для обеспечения уставной деятельности в отсутствие источника такого повышения у некоммерческой организации, обострили вопрос об обязанностях учредителей фонда по увеличению вклада и прав в связи с фактом учредительства и объеме вклада, включая вопросы возможности отчуждения этих прав в пользу третьих лиц.

Последнее необходимо, в частности, при решении вопросов об укрупнении негосударственных пенсионных фондов путем присоединения и слияния, когда некрупный фонд со сложившимся числом участников может получить право участвовать в обязательном пенсионном страховании лишь став структурным подразделением другого фонда, имеющего соответствующую лицензию. Законодатель, введя повышенные требования к фондам, не предусмотрел изменений статуса фонда, прав его учредителей, которые бы позволили выполнить эти требования, не затрагивая прав участников фонда.

5) Несистемное и нецелевое государственное стимулирование добровольных пенсионных накоплений.

Цели негосударственного пенсионного обеспечения – предоставление негосударственных пенсий в дополнение к пенсиям по обязательному пенсионному страхованию – полностью учтены лишь при исключении сумм взносов в негосударственные пенсионные фонды из облагаемой базы по начислению страховых взносов на обязательное социальное страхование.

Комплексное и целевое решение по налоговому стимулированию предпринято в отношении добровольных взносов на накопительную часть трудовой пенсии, в установленных пределах уменьшающих облагаемую базу

по налогу на доходы физических лиц (равно как в облагаемую базу не входят суммы софинансирования из федерального бюджета), а соплатежи работодателя разрешено относить в установленных пределах на фонд оплаты труда, уменьшающий облагаемую базу по налогу на прибыль.

В отношении пенсионных взносов по договорам негосударственного пенсионного обеспечения, заключенных на срок не менее 5 лет, сохраняются освобождения в пределах ранее сложившихся ограничений, не ориентированных на какой-либо целевой уровень негосударственного пенсионного обеспечения, в том числе работников с зарплатами, превышающими 415 тыс. руб. в год, утрата которого не страхуется в системе обязательного пенсионного страхования, и добровольные взносы с которого на цели дополнительного страхования могли бы освобождаться от налогообложения в повышенных пределах.

б) Ограничительный принцип регулирования инвестиционной деятельности.

Наиболее распространенным ежедневным и неоднократным правонарушением при инвестировании средств пенсионных накоплений, о котором регулярно сигнализирует специализированный депозитарий, является нарушение структуры инвестиционного портфеля. Основные ограничения этих портфелей по направлениям, долям вложений, в том числе в бумаги одного эмитента задаются законодателем (для негосударственного пенсионного обеспечения полномочия делегированы контролирующему органу).

Устранять эти нарушения могут только сами управляющие, в том числе и в ущерб интересам застрахованных лиц – если приходится ликвидировать возросшие в цене бумаги надежного эмитента и приобретать менее надежные или менее доходные бумаги. Ответственность за последнее обстоятельство государство не несет. Управляющие компании в свою очередь законодательно освобождены от важнейшего вида ответственности доверительного управляющего, предусмотренного статьей 1022

Гражданского кодекса Российской Федерации – от возмещения упущенной выгоды и убытков.

Это регулирование нуждается в серьезном пересмотре, с упразднением не только неразумных и необоснованных ограничений, но и самого принципа законодательного установления ограничений, переходом к ответственному инвестированию средств пенсионных накоплений страховщиком на основе принципа разумного поведения и в соответствии с определенной им инвестиционной стратегией, а также с введением понятной для застрахованных лиц дифференциацией инвестиционных портфелей по уровню риска и ожидаемой доходности.

Исходя из анализа проблемных вопросов и рисков, проявившихся в процессе функционирования накопительного компонента пенсионной системы предлагается следующий *комплекс мер по его укреплению и дальнейшему развитию*.

1) Поэтапный вывод обязательного накопительного компонента из системы обязательного пенсионного страхования и его трансформация в систему обязательного накопительного пенсионного страхования в рамках гражданско-правовых (договорных) отношений²⁵, предусматривающий:

- разделение с 2011 г. накопительной части трудовой пенсии, выплачиваемой ПФР в соответствии с Федеральным законом от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и накопительной пенсии, выплачиваемой негосударственными пенсионными фондами в соответствии с договорами, заключенными ими с застрахованными лицами, и Федеральным законом от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»;

²⁵ Такого рекомендацию законодательство, в частности, содержит постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.12.2007 г. № 14-П. Отметив, что система обязательного пенсионного страхования обременена накопительным компонентом, Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил законодательство его право внести соответствующие изменения в институт пенсионных накоплений, как одномоментно, так и поэтапно, *в том числе путем выведения этого частного по сути института из системы обязательного пенсионного страхования*.

- возложение с 2013 г. на работодателей обязанности перечислять 6% выплат, начисленных работнику, не превышающих предел заработка, страхуемого в системе обязательного пенсионного страхования, в накопительный пенсионный фонд по выбору работодателя на основе заключаемого договора обязательного накопительного пенсионного страхования либо по выбору работника на основе заключенного им публичного договора обязательного накопительного пенсионного страхования;

- закрепление в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию исключительно Пенсионного фонда Российской Федерации с ликвидацией такого статуса у негосударственных пенсионных фондов и с одновременным предоставлением права действовать в качестве накопительных пенсионных фондов негосударственным пенсионным фондам и создаваемому Российской Федерацией государственному накопительному пенсионному фонду, статус, права и обязанности которых должны быть определены в рамках законодательства о негосударственных пенсионных фондах, подлежащего трансформации в законодательство о накопительных пенсионных фондах – негосударственных и государственного;

- установление правила активного выбора накопительного пенсионного фонда – негосударственного или государственного – работодателем либо работником. В отсутствие выбора обязательные отчисления производятся в государственный накопительный пенсионный фонд, средства депонируются на лицевых счетах граждан до осуществления ими выбора и инвестированию не подлежат. Для предотвращения обесценивания таких средств, они должны размещаться на депозитах банков в порядке, установленном для размещения временно свободных средств казны Российской Федерации. Прежний выбор застрахованными лицами инвестиционных портфелей управляющих компаний, в течение переходного периода (не более 3-х лет) следует заменить выбором накопительного пенсионного фонда (с учетом мер по трансформации инвестиционных портфелей излагаемых ниже);

- введение в системе обязательного накопительного пенсионного страхования элементов, свойственных гражданско-правовым отношениям с учетом преимуществ, которые присущи системам долгосрочного сбережения средств граждан, в частности: возможности получения гражданином в течение оговоренного срока (не менее 10-15 лет) сформированной суммы пенсионных накоплений в форме ежемесячных выплат; разовой выплаты суммы пенсионных накоплений при их ничтожности для осуществления периодических выплат; полноценного наследования средств пенсионных накоплений.

2) Институциональное преобразование негосударственных пенсионных фондов в накопительные пенсионные фонды путем:

- определения накопительного пенсионного фонда в рамках гражданского законодательства в качестве самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческой организации;

- определение учредителей фонда в качестве титульных владельцев вклада в уставной капитал накопительного пенсионного фонда (за исключением государственного) и соответствующей вкладу доли имущества для обеспечения уставной деятельности фонда, включая возможность передачи (продажи) прав титульного владения третьим лицам без согласия других учредителей (за исключением случаев, которые могут оговариваться в учредительном договоре), а также пропорционального вкладу участия учредителей в принятии управленческих решений по деятельности фонда;

- разграничение лицензионных требований к накопительным пенсионным фондам в зависимости от их участия в обязательном накопительном пенсионном обеспечении, с возможной заменой лицензирования фондов, участвующих исключительно в добровольном накопительном пенсионном страховании, обязательным участием в саморегулируемой организации и создаваемой ею системе страхования профессиональной ответственности членов организации (или страховом резерве);

- установление для накопительных пенсионных фондов (кроме государственного) обязанности участвовать в одной из саморегулируемых организаций в качестве условия выдачи лицензии;

- установление связи (на уровне до 10%) между требуемым размером имущества для обеспечения уставной деятельности и объемом средств накопительного пенсионного страхования, переданных фонду с учетом полученного инвестиционного дохода;

- определение в качестве источника пополнения имущества для обеспечения уставной деятельности фонда и создаваемых страховых резервов части взносов на обязательное накопительное пенсионное страхование (не более 10% сумм взносов).

3) Повышение эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений и гарантий их сохранности путем:

- перехода от законодательного ограничения направлений и объемов инвестирования средств пенсионных накоплений к ограничению выбора уровня риска инвестиционного портфеля в зависимости от возраста лица, в пользу которого формируются накопления;

- предоставления накопительным пенсионным фондам права самостоятельной купли/продажи ценных бумаг на организованных рынках;

- введения полноценного договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений, заключаемого накопительным пенсионным фондом с управляющей компанией, включая возмещение упущенной выгоды от инвестирования средств пенсионных накоплений, случаи и состав которой, однако, должны быть напрямую урегулированы законом;

- законодательного установления принципа разумного поведения (пруденциальных принципов) при управлении средствами пенсионных накоплений и их инвестировании, снятия законодательных ограничений по направлениям и объемам вложений в пределах объемов сформированных по уровню риска инвестиционных портфелей;

- введения обязательного страхования ответственности накопительного пенсионного фонда по передаче сумм пенсионных накоплений в государственный накопительный пенсионный фонд либо в другой накопительный пенсионный фонд по выбору гражданина в случае лишения фонда лицензии;

- ограничения права граждан на срок до 2-х лет на назначение выплат за счет средств пенсионных накоплений при падении их рыночной стоимости более чем на 20% вследствие финансовых кризисов с обязанностью накопительного пенсионного фонда восстановить докризисную стоимость пенсионных накоплений, в том числе за счет непропорционального перераспределения части инвестиционного дохода в этот период в пользу указанных граждан с принудительно отложенной накопительной пенсией.

4. Заключительные выводы

За период, прошедший после начала пенсионной реформы, основанной на принципах социального страхования, проявились как позитивные (ликвидирована уравнильность пенсий, усилена стимулирующая роль страховых взносов, резко возрос уровень материального обеспечения пенсионеров, в первую очередь низкодоходных контингентов и многие др.), так и негативные результаты, обусловленные, как показывает анализ, не сущностными – страховыми, а внешними к пенсионной системе – демографическими и макроэкономическими факторами, включая глобальный финансовый кризис.

Это свидетельствует о необходимости продолжения пенсионной реформы и преодоления объективных трудностей переходного периода, среди которых главными являются госбюджетное финансирование дефицита бюджета ПФР и волатильность коэффициента замещения, который по международной практике рассматривается важным критерием развитости национальной пенсионной системы.

Решение этих проблем, как показывает международная практика, и в частности последствия финансового кризиса, лежит не в русле увеличения доли обязательной накопительной пенсионной программы и повышения пенсионного возраста, а в *совершенствовании институциональных социально-страховых отношений в пенсионной системе*. При этом следует подчеркнуть, что оба указанных инструмента могут и должны применяться, как и все другие, в строгом соответствии с национальными особенностями, т.е. когда это адекватно демографическим и макроэкономическим условиям.

Так, в современных российских условиях накопительный компонент в качестве всеобщего инструмента обязательного пенсионного страхования не ориентирован на интересы основной массы низкодоходных граждан (80% работающего населения получают менее половины фонда зарплаты), в то время как для высокодоходных категорий (среднего класса – 15-18% населения) и высокодоходной группы (2-3% населения) корпоративные и добровольные формы накопления позволят осуществлять пенсионные накопления и повысить свои индивидуальные коэффициенты замещения сверх нормативно установленных 40% за 30-летний стаж.

Для основной численности населения к 2030-м г.г. пенсионная реформа обеспечит не менее 40%-й коэффициент замещения в рамках обязательного пенсионного страхования.

Представляется целесообразным на основе проведенного в настоящем докладе подробного анализа современного состояния российской системы пенсионного обеспечения и возможных альтернатив ее долгосрочного развития, отобранных исходя из международного опыта и современных трендов развития пенсионных систем в других государствах, осуществить профессиональное обсуждение с участием заинтересованных министерств и ведомств, социальных партнеров, экспертных организаций и институтов гражданского общества в целях:

- выработки консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации, рассчитанного на период

функционирования до 2050 г., включающего наиболее приемлемые для общества решения;

- осуществления программы актуарного прогнозирования результатов реализации консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации на основе специальной актуарной модели, разработанной и применяемой Пенсионным фондом Российской Федерации;

- подготовки и принятия Программы долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

Шел- 10.10.